

Jahresbericht 2014

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012

Hamburg, den 9. Januar 2014

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-0
Fax: 040 4273-10568
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1-4
Beschränkung der Prüfung	5
I. Haushaltsrechnung 2012	
Allgemeine Bemerkungen	6-9
Jahresergebnis	10
Vermögensübersicht	11
Haushaltsüberschreitungen	12
Beteiligung und Information des Parlaments	13-18
II. Zuwendungen	19-49
Effektivität und Effizienz von Zuwendungen	50-67
Einhaltung des Besserstellungsverbots	68-78
Gewährung von Zuwendungen durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	79-102
Umsetzung des Krippenausbauprogramms des Bundes in der Freien und Hansestadt Hamburg	103-124
Ambulante Hilfen durch Soziale Beratungsstellen	125-134
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	135-156
Zuwendungen für ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe	157-182
Sportveranstaltungen	183-201
Zuwendungsbauten	202-219
Zuwendungen im Bereich Verkehr	220-240
III. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Bildung, Wissenschaft und Kultur	
Erfüllung der Lehrverpflichtung – Kosten der Lehre in der Medizinischen Fakultät der Universität Hamburg	241-268
Erfüllung der Lehrverpflichtung in der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg	269-280
Schulentwicklungsplanung	281-305

	Textzahlen
Verwaltungsaufgaben in Schulen	306-323
Steuerung der Staatstheater	324-334
Umwelt, Wirtschaft und öffentliche Unternehmen	
EG-Wasserrahmenrichtlinie	335-349
HADAG Seetouristik und Fährdienst AG (HADAG)	350-358
Mittelbare Beteiligung der Flughafen Hamburg GmbH	359-368
Finanzierung nicht hafenspezifischer Leistungen	369-381
Weiterentwicklung von Dataport AöR	382-400
Hamburg Energie GmbH	401-403
Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt	404-416
Bauen und Erhalten	
Ausbau der Pionierkaserne	417-440
Hamburg Centre of Aviation Training	441-455
Bestattungsforum Ohlsdorf	456-473
Grundinstandsetzung Fuhlsbütteler Schleuse	474-483
Innere Erschließung der HafenCity	484-507
Bau von Kreisverkehren	508-515
Ortsumgehung Finkenwerder	516-531
Zentrales Energiemanagement für öffentliche Gebäude	532-548
Energiemanagement der Hochschulen	549-556
Zeitverträge für Bauleistungen (Kleinverträge)	557-565
Justiz, Inneres und Personal	
Aufgabenwahrnehmung und Kostendeckung in Stiftungsangelegenheiten	566-587
Zahlstellen der Amtsgerichte	588-591
Beschaffung von Bekleidung bei der Feuerwehr	592-600
Beihilfearbeitung im Zentrum für Personaldienste	601-613

	Textzahlen
Finanzen und Steuern	
Steuerlich irrelevante Tätigkeiten (Liebhaberei)	614-631
Lohnsteuer-Außenprüfung in den Hamburger Regionalfinanzämtern	632-651
Tarifbegünstigung für Unternehmen bei der Einkommensteuer	652-667
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2012	668

Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ArbZVO	Arbeitszeitverordnung
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FHG	Flughafen Hamburg GmbH
G 15	Staatliche Gewerbeschule Fertigungs- und Flugzeugtechnik
GebG	Gebührengesetz
HADAG	HADAG Seetouristik und Fährdienst AG
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HCAT	Hamburg Centre of Aviation Training
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HF	Hamburger Friedhöfe AöR
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HmbBeiVO	Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen
HmbBG	Hamburgisches Beamten-gesetz
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbStiftG	Hamburgisches Stiftungsgesetz
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HRC	Hamburger Renn-Club e. V.
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
HZE	Hilfen zur Erziehung

IT	Informationstechnik(en)
JB	Behörde für Justiz und Gleichstellung
JGH	Jugendgerichtshilfe
KMK	Kultusministerkonferenz
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LIT	Landesamt für Informationstechnik
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen
LZN	Logistikzentrum Niedersachsen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
ReGe	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
SGB	Sozialgesetzbuch
SiGeKo	Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinator
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
SoV	Sondervermögen Stadt und Hafen
SpriAG	Sprinkenhof AG
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBZ	Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt
WRRL	EG-Wasserrahmenrichtlinie
ZPD	Zentrum für Personaldienste

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2012 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt worden.

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 9. Januar 2014 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahr 2013, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Absatz 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2012.
3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2011 in ihrer Sitzung am 7. November 2013 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2011 in ihrer Sitzung am 7. November 2013 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

I. Haushaltsrechnung 2012

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 am 26. November 2013 zugeleitet.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mithilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen. Er hat jedoch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben geprüft. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen insoweit mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (§ 97 Absatz 2 LHO).

Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

*Verstöße gegen
Vorschriften für
Buchungsbelege*

8. Der Rechnungshof hat – bis auf für die Gesamtrechnungslegung unwesentliche Fälle – keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren (§ 97 Absatz 2 LHO). Er und die Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde, die im Auftrag des Rechnungshofs tätig werden, haben bei ihren Prüfungen jedoch Buchungsfehler oder Verstöße gegen die Vorschriften zu Form und Inhalt der Buchungsbelege wie beispielsweise

- fehlende oder durch nicht zugelassene Personen abgegebene Unterschriften,
- Buchungen aufgrund nicht hinreichend geprüfter Unterlagen,
- die Saldierung von Einzahlungen mit Auszahlungen oder
- Buchungen auf unzutreffenden Titeln

beanstandet.

Zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Buchführung und zur Gewährleistung der Kassensicherheit vorgesehene Kontrollen wurden zudem wiederholt nicht oder nicht mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10091 vom 26. November 2013.

Buchführung von Landesbetrieben

9. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat bei der Prüfung der Buchführung, des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts auf den 31. Dezember 2011 beim Zentrum für Personaldienste festgestellt, dass Buchführung und Belegwesen nicht geordnet waren. In einigen Fällen wurde gegen das Vier-Augen-Prinzip verstoßen. Ein Konzept zur Bilanzierung der Software im Rahmen des Projekts ePers fehlt. Die hierzu im Jahresabschluss ausgewiesenen Werte wurden aus den Buchführungsunterlagen und den Daten in SAP nicht zutreffend entwickelt. Der Jahresabschluss war zu korrigieren.

*Buchführung
und Belegwesen
ungeordnet*

Jahresergebnis

10. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) schließt das Jahresergebnis (§ 25 LHO) in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab:

Ist-Einnahmen	11.216.567.024,89 Euro
Ist-Ausgaben	11.216.567.024,89 Euro
Abschlussergebnis	0,00 Euro

Vermögensübersicht

11. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2012 geprüft.

Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

12. In der Haushaltsrechnung 2012 sind fünf Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 4.142.552,75 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (S. 20 f.) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

Beteiligung und Information des Parlaments

13. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Erfüllung der Lehrverpflichtung – Kosten der Lehre in der Medizinischen Fakultät der Universität Hamburg“ festgestellt, dass der Senat eine Schriftliche Kleine Anfrage zur Professorenbesoldung (Bürgerschaftsdrucksache 20/3282 vom 24. Februar 2012) unzutreffend beantwortet hat (Tz. 267).
- Bürgerschaft unzutreffend informiert*
14. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Finanzierung nicht hafenspezifischer Leistungen“ beanstandet, dass die Veranschlagung der Mittel für Maßnahmen zur Finanzierung des Hafengeburtstags fehlerhaft war und darüber hinaus der Bürgerschaft unvollständige Angaben zum jährlichen Defizit des Hafengeburtstags mitgeteilt wurden (Tz. 381).
- Veranschlagung fehlerhaft und Bürgerschaft unvollständig informiert*
15. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ausbau der Pionierkaserne“ beanstandet, dass die Bürgerschaft entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit hinsichtlich des Flächenbedarfs nicht umfassend über alle entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen informiert wurde (Tz. 429 ff.).
- Bürgerschaft unzureichend informiert*
16. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Grundinstandsetzung Fuhlsbütteler Schleuse“ beanstandet, dass die Maßnahme zum Zeitpunkt der Veranschlagung nicht etatreif war, die Veranschlagung nicht dem niedrigeren tatsächlichen Bedarf angepasst und mit der Inanspruchnahme von 210.000 Euro gesperrter Haushaltsmittel das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet wurde (Tz. 477).
- Mängel in der Veranschlagung sowie Inanspruchnahme gesperrter Mittel*
17. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ortsumgehung Finkenwerder“ beanstandet, dass die notwendige Etatereife der Maßnahme nicht gegeben war und der Bürgerschaft in der Folge um 17 Mio. Euro zu niedrige Kosten genannt wurden. Die Bürgerschaft wurde zudem nicht darüber unterrichtet, dass die von ihr ersuchte Beauftragung einer Realisierungsgesellschaft zu erheblichen Mehrkosten führen würde (Tzn. 519, 522).
- Bürgerschaft unzureichend informiert*
18. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Energiemanagement der Hochschulen“ beanstandet, dass vor Abschluss des Energiesparcontractings, das zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet, keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag und damit gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen wurde (Tz. 553).
- Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft*

II. Zuwendungen

Finanzbehörde

Es bleibt bisher offen, ob die Stadt mit den Zuwendungen in Höhe von über 900 Mio. Euro, die die Behörden jedes Jahr vergeben, ihre Ziele erreicht. Der Rechnungshof hält eine regelmäßige analytische Aufbereitung der Zuwendungen in einer neuen Zuwendungsberichterstattung für erforderlich.

Die Verwaltung muss klare Zielvorgaben und Zweckbestimmungen vornehmen und deren Erreichung überprüfen.

Insbesondere die (nachgehenden) Erfolgskontrollen werden überwiegend nicht oder nicht regelkonform durchgeführt. Ursächlich sind nicht nur Mängel im Vollzug, sondern auch eine unübersichtliche Regelungslandschaft.

Der Rechnungshof zeigt Möglichkeiten auf, wie die Wirtschaftlichkeit des Zuwendungsverfahrens erhöht werden kann.

Haushaltswirtschaftliche Bedeutung

19. Im Jahr 2012 betragen die Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) rund 900 Mio. Euro.¹ Mit einem durchschnittlichen Anteil von 9,1 %² an den Ausgaben der Stadt stellen Zuwendungen ein vom Finanzvolumen her bedeutendes Instrument dar, um Ziele zu erreichen.
20. Der Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg steht vor großen Herausforderungen: Spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 muss er nach den Regeln der Schuldenbremse strukturell ausgeglichen sein. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden mit dem Finanzrahmengesetz³ Ausgabenobergrenzen und eine jährliche Steigerung der Bereinigten Gesamtausgaben von höchstens 0,88 %⁴ festgelegt. Große Ausgabenbereiche (insbesondere Personalausgaben und gesetzliche Leistungen) steigen bisher allerdings schon über-

Konsolidierungsdruck auf Zuwendungen wird steigen

¹ Verausgabte Zuwendungen; Auswertung des Rechnungshofs aus dem IT-Verfahren Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ), Stand: 22. Juli 2013.

² Mittelwert für die Jahre 2006 bis 2012.

³ Finanzrahmengesetz (FRG) vom 21. Dezember 2012, HmbGVBl. Nr. 1, S. 8.

⁴ Vgl. § 3 FRG.

proportional an,⁵ sodass andere Ausgabenbereiche umso stärker dazu beitragen müssen, die gesetzliche Ausgabenobergrenze einzuhalten.

Zuwendungen als grundsätzlich freiwillige Leistungen müssen daher in besonderer Weise bei der aufgabenkritischen Überprüfung der städtischen Leistungen berücksichtigt werden.

21. Der Jahresbericht 2014 legt einen Schwerpunkt auf das Zuwendungswesen. In Fortsetzung zahlreicher Feststellungen früherer Jahre⁶ hat der Rechnungshof insbesondere untersucht, ob Erfolgskontrollen regelkonform durchgeführt und daraus erwachsende Erkenntnisse zur ergebnisorientierten Steuerung genutzt werden.
22. Nach Abschluss einer Zuwendungsmaßnahme soll die Verwaltung in bestimmten Fällen Erfolgskontrollen durchführen, um festzustellen, ob die Ziele der Stadt durch die Zuwendungsgewährung erreicht wurden. Die Ergebnisse sollen zur Steuerung genutzt werden. Nicht wirksame Maßnahmen oder Programme sollten aufgegeben, nicht wirtschaftliche auf Basis der Erkenntnisse aus den Erfolgskontrollen verbessert werden.

Der Rechnungshof hat sich durch eine repräsentative Stichprobe⁷ sowie vertiefend in zahlreichen Einzelfällen⁸ einen Überblick über die Zuwendungslandschaft verschafft. Zudem hat er die anzuwendenden Rechtsgrundlagen im Hinblick auf Verbesserungspotenziale analysiert.

⁵ Vgl. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, Tzn. 42 bis 57 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

⁶ Vgl. beispielsweise Jahresbericht 2013 „Verstärkung der Hochbahnwache“, Tzn. 378 bis 386, „Neubau der Psychiatrischen Klinik“, Tzn. 434 bis 451, „Hafenbahn“, Tzn. 463 bis 476, „Solarthermische Anlagen“, Tzn. 518 bis 525.

⁷ Querschnittuntersuchung „Vergabe von Zuwendungen“; im Stichprobenverfahren ausgewählte Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg (repräsentative Stichprobe). Datengrundlage waren alle Zuwendungen, deren Bewilligungszeitraum im Jahr 2010 begann (Datenbasis: Vierter empfängerbezogener Zuwendungsbericht, Bürgerschaftsdrucksache 20/1740 vom 4. Oktober 2011). Aus den gesamten Zuwendungsfällen (4.941) des Bewilligungsjahres 2010 wurde die zu untersuchende Grundgesamtheit (679) bestimmt. Im Rahmen der repräsentativen Stichprobe wurden davon 116 Zuwendungsfälle geprüft. Das Volumen der Grundgesamtheit betrug rund 94 Mio. Euro.

⁸ Jahresbericht 2014:

- „Effektivität und Effizienz von Zuwendungen“, Tzn. 50 bis 67,
- „Einhaltung des Besserstellungsverbots“, Tzn. 68 bis 78,
- „Gewährung von Zuwendungen durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration“, Tzn. 79 bis 102,
- „Umsetzung des Krippenausbauprogramms des Bundes in der Freien und Hansestadt Hamburg“, Tzn. 103 bis 124,
- „Ambulante Hilfen durch Soziale Beratungsstellen“, Tzn. 125 bis 134,
- „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“, Tzn. 135 bis 156,
- „Zuwendungen für ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe“, Tzn. 157 bis 182,
- „Sportveranstaltungen“, Tzn. 183 bis 201,
- „Zuwendungsbauten“, Tzn. 202 bis 219 und
- „Zuwendungen im Bereich Verkehr“, Tzn. 220 bis 240.

Die wichtigsten Ergebnisse der Prüfungen lassen sich in sieben Kernaussagen zusammenfassen:

1. Das Informationsregister nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz ersetzt keine übergreifende Analyse der Zuwendungslandschaft – eine Berichterstattung zum Haushaltsplan ist sinnvoll.
2. Die Ausgangslage erheben und die Ziele bestimmen – dann lässt sich feststellen, ob sich durch die Zuwendung etwas verändert bzw. verbessert hat.
3. Erfolgskontrollen bereits zu Beginn der Verwaltungsverfahren vordenken und planen – dann funktioniert auch die Nachschau.
4. Die Zweckbestimmung konkret fassen, sie ist später Maßstab für die Kontrollen der Mittelverwendung.
5. Die Durchführung der Kontrollen über die Verwendung der Zuwendung sicherstellen – ein einfacheres Regelwerk unterstützt dabei.
6. Aufgabenkritik ist möglich – sie muss aber durchgesetzt werden.
7. Verwaltungsaufwand durch Verfahrensvereinfachungen reduzieren – gerade bei Kleinbetragsförderungen.

Übergreifende Analyse der Zuwendungslandschaft sinnvoll

23. Bislang erhält die Bürgerschaft alle zwei Jahre einen nach Empfängern gegliederten Zuwendungsbericht, dem sie sehr detaillierte Informationen zu den rund 4.500 Zuwendungsfällen entnehmen kann. Diese Darstellung über Zuwendungen wird sich in naher Zukunft verändern: Die Informationen aus dem empfängerbezogenen Zuwendungsbericht sollen künftig im neuen Informationsregister aufgehen (vgl. Begründung zu § 3 Hamburgisches Transparenzgesetz⁹). Dies stellt Transparenz über die einzelnen Zuwendungsempfänger her, was seinerzeit Auslöser für die Forderung der Bürgerschaft nach einem Zuwendungsbericht war.
24. Über die Auflistung der einzelnen Förderungen hinaus enthält der Zuwendungsbericht Auswertungen und Zusammenfassungen. Diese tragen dazu bei, einen Überblick über die Strukturen und gegebenenfalls vorhandene Potenziale für Veränderungen zu gewinnen.

⁹ Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012, HmbGVBl. I Nr. 29, S. 271 ff.

Weiterhin Bedarf für eine analysierende Berichterstattung

Im Informationsregister werden voraussichtlich wertende Elemente fehlen. Der Rechnungshof hält deshalb eine analysierende Berichterstattung über Zuwendungen weiterhin für sinnvoll. Er hat der Finanzbehörde empfohlen, der Bürgerschaft beispielsweise über nachfolgende Aspekte zu berichten:

- Im Rahmen seiner Querschnittuntersuchung über die Vergabe von Zuwendungen hat der Rechnungshof eine Einschätzung zum Grad der Freiwilligkeit der untersuchten Zuwendungen vorgenommen.¹⁰ Die Kenntnis darüber, in welchem Ausmaß Zuwendungen disponibel sind, ist als Ansatzpunkt für Aufgabenkritik auch für die Bürgerschaft bei ihrer Budgetentscheidung von Interesse.
 - Mit der Darstellung von Zuwendungen an öffentliche Unternehmen (Tz. 47) in Abgrenzung zu den übrigen Zuwendungsempfängern kann Kenntnis über die Struktur der Zuwendungsempfänger erlangt werden.
 - Mit einer Darstellung von Erkenntnissen aus Erfolgskontrollen in ausgesuchten Politikfeldern¹¹ können Ergebnisse und gegebenenfalls Wirkungen von gewährten Zuwendungen erkannt und für künftige Entscheidungen genutzt werden.
 - Eine Darstellung der Größenstruktur der bewilligten Zuwendungen ist hilfreich, um das Anwachsen von potenziell unwirtschaftlichen Kleinbetragsförderungen zu erkennen.
25. Um eine stärkere Beachtung der Berichterstattung über Zuwendungen durch die Bürgerschaft zu erreichen, hat der Rechnungshof empfohlen, diese zeitlich mit dem jeweiligen Haushaltsplanentwurf zu verbinden.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, zum Doppelhaushalt 2017/2018 die Vorschläge des Rechnungshofs in die Entscheidung über eine künftige Zuwendungsberichterstattung einzubeziehen.

Ausgangslage erheben und Ziele bestimmen

26. Grundsätzlich hat die Verwaltung vor Beginn von Maßnahmen die Ausgangslage zu erheben. Ergibt sich ein Handlungsbedarf, muss sie mit der wirtschaftlichsten Maßnahme reagieren. Dies kann die Bewilligung einer Zuwendung sein.

¹⁰ Er hat dabei die Kategorien „ohne Einschränkungen freiwillig“, „freiwillig, aber Verknüpfung zu Ausgaben an anderer Stelle“ und „gesetzliche Verpflichtung dem Grunde nach“ gebildet.

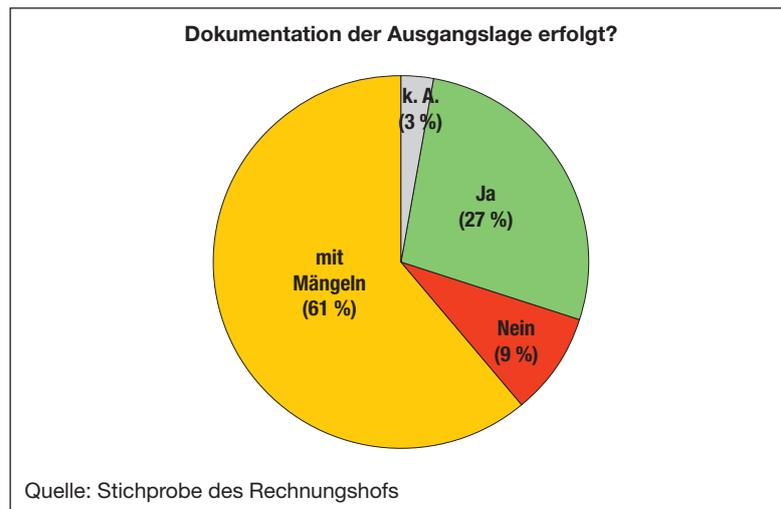
¹¹ Beispielsweise Forschungsförderung, Arbeitsmarkt, Kulturförderung, Gesundheits- und Sportförderung, Kinder-, Jugend- und Familienförderung. Die Auswahl der Bereiche kann sich von Bericht zu Bericht verändern.

27. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- Bedarfsanalysen fehlten,¹²
- keine Erhebung der Ausgangslage durchgeführt oder dokumentiert¹³ und
- keine (hinreichende) Zielbestimmung vorgenommen wurde.¹⁴

Analyse der Ausgangslage ist Voraussetzung für zielgerichtetes Handeln

So war in 70 % der in einer repräsentativen Stichprobe geprüften Zuwendungsfälle die Dokumentation der Ausgangslage mangelhaft oder gar nicht vorhanden, ein daraus resultierender Bedarf für die Förderung somit nicht belegt.



Ohne Dokumentation der Ausgangslage kann der Erfolg einer Maßnahme nicht festgestellt werden; mithin wird offenbleiben, ob die Zuwendung sinnvoll war.

Erfolgskontrollen zu Beginn der Verwaltungsverfahren planen

28. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bewilligungsbehörden häufig Erfolgskontrollen nicht planen und durchführen. Lediglich in 30 % der geprüften Fälle wurde eine erforderliche Erfolgskontrolle durchgeführt.

Erfolgskontrollen finden überwiegend nicht statt

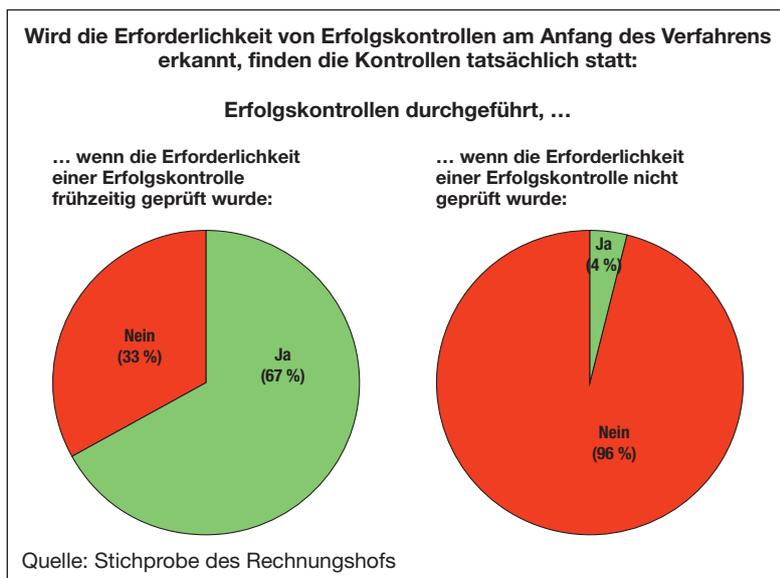
29. Die Stichprobe zeigt auch, dass eine Erfolgskontrolle in der überwiegenden Zahl der Fälle (67 %) durchgeführt wurde, sofern ihre Erforderlichkeit frühzeitig, d. h. vor Bescheiderteilung, geprüft worden ist. Ohne diese Prüfung unterbleiben erforderliche Erfolgskontrollen in 96 % der Fälle und damit fast regelhaft.

Frühzeitige Prüfung und Planung der Erfolgskontrolle Voraussetzung für deren Durchführung

¹² Tzn. 84 bis 95, Tz. 132, Tz. 147; Jahresbericht 2013, „Hilfen für psychisch kranke Menschen“, Tzn. 243 bis 250.

¹³ Jahresbericht 2013, „Verstärkung der Hochbahnwache“, Tzn. 378 bis 388.

¹⁴ Tzn. 184 bis 187; Jahresbericht 2013, „Verstärkung der Hochbahnwache“, Tzn. 378 bis 388.



30. *Klarstellungen in Regelwerken erforderlich*

Mitursächlich für die Mängel bei Planung und Durchführung der Erfolgskontrolle sind inhaltliche Mängel in den Verwaltungsvorschriften (VV). Die auf dieser Basis von den Bewilligungsbehörden erlassenen zahlreichen behördeninternen Regelwerke und diversen Arbeitshilfen sind fehlerbehaftet.¹⁵ Dies wirkt sich auf eine Vielzahl von Zuwendungen aus.

Hinsichtlich der Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen wird aus den VV nicht hinreichend deutlich,

- dass bereits vor Bewilligung geprüft werden muss, ob für die Zuwendung eine Erfolgskontrolle durchzuführen ist,
- dass insbesondere die Planung der Erfolgskontrolle notwendige Voraussetzung für deren Durchführung ist,
- welche Handlungsabfolge für Erfolgskontrollen erforderlich ist,
- was Untersuchungsgegenstand der Erfolgskontrolle ist, weil das „Ziel“ der Stadt nicht hinreichend vom „Zweck“ der Zuwendung abgegrenzt wird und
- nach welchen Kriterien die Verhältnismäßigkeit des Durchführungsaufwands von Erfolgskontrollen beurteilt wird.

31. Der Rechnungshof hat die ministeriellen Regelungen der Finanzbehörde zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen beanstandet und die Behörde aufgefordert, die VV zum Zuwendungsverfahren spätestens im Zuge der Überarbeitung aufgrund des Gesetzes zur Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg zu überarbeiten.¹⁶

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

¹⁵ Tzn. 58 bis 61.

¹⁶ Tzn. 56 und 61.

Zweckbestimmungen konkret fassen

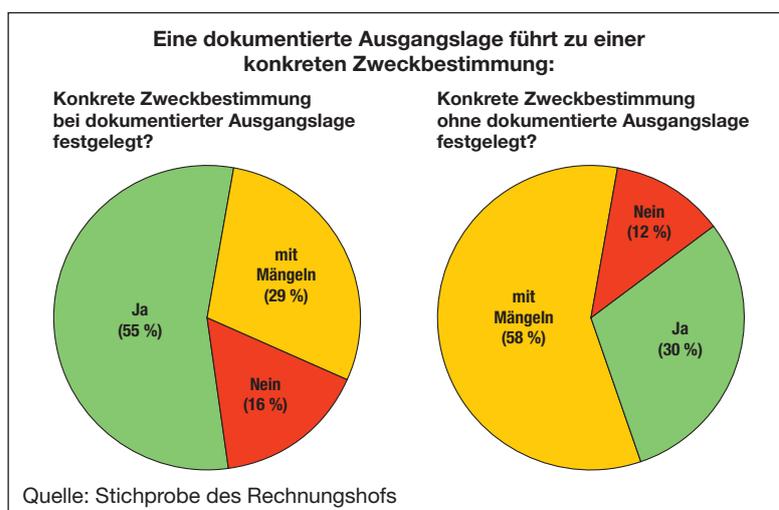
32. Die genaue Bezeichnung des Verwendungszwecks im Bescheid nach Art und Umfang ist von entscheidender Bedeutung. Hierdurch bestimmt die Bewilligungsbehörde, wofür der Zuwendungsempfänger die öffentlichen Mittel einsetzen soll. Der Zuwendungsempfänger ist hieran gebunden. Werden im Rahmen der Verwendungsnachweispfahrungen Abweichungen festgestellt, entstehen Rückforderungsansprüche, die die Behörde regelmäßig geltend zu machen hat.
33. Der Rechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass die Konkretisierung des Verwendungszwecks fehlt oder unzureichend ist,¹⁷ dies bestätigt auch die Stichprobe. In 63 % der Fälle war die Konkretisierung des Verwendungszwecks mangelhaft oder gar nicht vorhanden.

Je konkreter die Zweckbestimmung, desto enger die Steuerung



34. Das Ergebnis der Stichprobe zeigt zudem, dass in den Fällen, in denen die Ausgangslage zuvor mangelfrei erhoben und dokumentiert wurde, die Zweckbestimmung in der überwiegenden Zahl der Fälle (55 %) konkret und ohne Mängel vorgenommen wird. Ist hingegen bereits die Ausgangslage nur mangelhaft oder gar nicht dokumentiert, erfolgt auch in 70 % der Fälle eine zumindest mangelhafte Festlegung des Verwendungszwecks.

Fehler aus der Planungsphase setzen sich fort



¹⁷ Tz. 53, Tzn. 87 und 93, Tz. 200, Tzn. 203 bis 205 (fehlende Konkretisierung durch mangelhafte Bau- und Kostenunterlagen), Tz. 229; Jahresbericht 2013, „Verstärkung der Hochbahnwache“ Tz. 380.

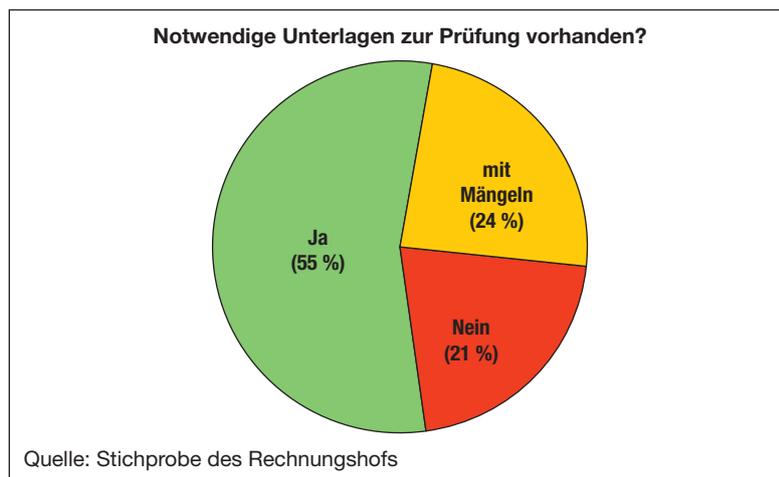
35. *Planung vor Bescheiderteilung stellt entscheidende Weiche* Dieser Zusammenhang belegt, dass bereits zu Beginn des Verfahrens eine entscheidende Weiche gestellt wird: Eine hinreichende Planung vor der Erteilung des Bewilligungsbescheids mit konkreter Zweckbestimmung ist die Grundvoraussetzung für ein zielgerichtetes Zuwendungsverfahren einschließlich einer sinnvollen Erfolgskontrolle.

Kontrollen über die Verwendung der Zuwendung sicherstellen

36. Die Bewilligungsbehörde muss sich davon überzeugen, dass die Mittel für den von ihr bestimmten Verwendungszweck eingesetzt wurden. Der Rechnungshof hat hierzu zahlreiche Mängel festgestellt:

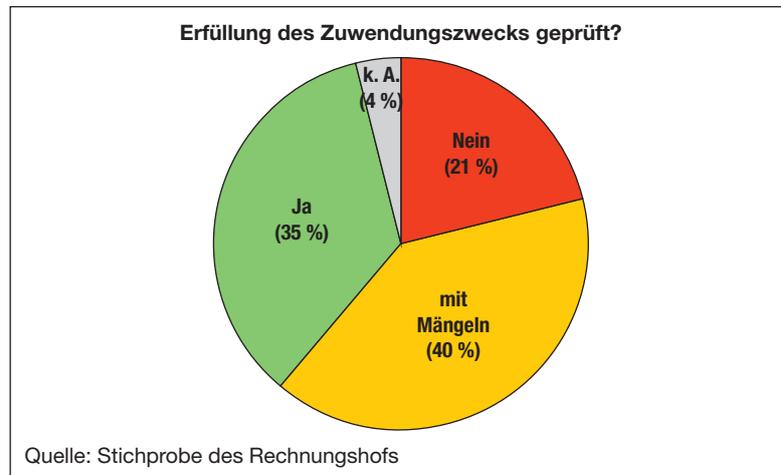
- Die für die Verwendungsnachweisprüfung erforderlichen Unterlagen lagen nicht vor und wurden auch nicht nachgefordert, sodass eine Prüfung nicht möglich war.¹⁸
- Von den Bewilligungsbehörden wurden keine Prüfungen durchgeführt, obwohl Unterlagen vorlagen.¹⁹
- Hinweisen in Sachberichten, die die Nichterfüllung des Verwendungszwecks nahelegen, wurde nicht nachgegangen.²⁰
- Die bei Zuwendungsbauten notwendige baufachliche Prüfung, ohne die Feststellungen zu möglichen Abweichungen von den Bewilligungsgrundlagen nicht möglich sind, wurde überwiegend nicht durchgeführt.²¹

37. *In der Hälfte der Fälle keine vollständigen Nachweise* Die Stichprobe zeigt, dass nur in 55 % der Zuwendungen die für die Prüfung notwendigen Unterlagen vollständig waren.



¹⁸ Tz. 150.
¹⁹ Tz. 112, Tz. 159; Jahresbericht 2013, „Solarthermische Anlagen“, Tzn. 518 bis 525.
²⁰ Tz. 129.
²¹ Tzn. 216 bis 217.

38. Des Weiteren waren nur bei 35 % der Prüfungen des Verwendungsnachweises die Erreichung des Verwendungszwecks und damit das eigentliche Ziel der Prüfung dokumentiert.



39. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber den Bewilligungsbehörden beanstandet und gefordert, künftig das Zuwendungsverfahren regelkonform durchzuführen. Die Bewilligungsbehörden haben dies zugesagt.

Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass unklare Regelungen die Zuwendungsbearbeitung in den Behörden unnötig erschweren,²² und vorgeschlagen, diese Vorgaben klarer und einfacher zu gestalten. Die Finanzbehörde hat erklärt, hierfür Sorge tragen zu wollen.

Aufgabenkritik durchsetzen

40. Eine Prüfung in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat gezeigt, dass auf strukturierte Verfahren gestützte aufgabenkritische Betrachtungen zwar sinnvolle Einsparungen bzw. vermeidbare Ausgaben bei den Zuwendungen erkennbar machen, andererseits aber die praktisch-politische Durchsetzung dieser Erkenntnisse nicht erfolgt. Im Rahmen eines systematischen Prozesses ermittelte und konkretisierte aufgabenkritische Ansätze hat die Behörde – teilweise nach öffentlichen Protesten der Träger – nicht realisiert. Zunächst als entbehrlich eingestufte Maßnahmen wurden letztlich fortgeführt.

²² Tzn. 56 und 60.

41. *Systematische Aufgabenkritik durchführen und Ergebnisse durchsetzen*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der sinnvolle und strukturierte Konsolidierungsprozess im Ergebnis in fachlicher und finanzieller Hinsicht hinter den zunächst mittels Aufgabenkritik ermittelten Potenzialen zurückgeblieben ist. Er hat die Behörde aufgefordert, künftig weiterhin Zuwendungen aufgabenkritisch zu prüfen und die gewonnenen Ergebnisse auch konsequent umzusetzen. Die Behörde hat zugesagt, dies im Rahmen der jährlichen Bedarfsprüfung zu berücksichtigen.²³

Zu einer systematischen Aufgabenkritik des Zuwendungsbereichs gibt es vor dem Hintergrund der Schuldenbremse keine Alternative. Scheitern aufgabenkritische Ansätze, besteht die Gefahr, dass am Ende mit weniger differenzierten Instrumenten („Rasenmähermethode“) konsolidiert werden muss. Hier ist der Senat aufgerufen, fachlich abgewogene Konsolidierungsentscheidungen zu treffen und damit den aufgabenkritischen Prozess innerhalb der Verwaltung zu unterstützen.

Verwaltungsaufwand durch Verfahrensvereinfachungen reduzieren

42. Der Rechnungshof schlägt in Bezug auf das Besserstellungsverbot, Kleinbetragsförderungen und Zuwendungen von Verlustausgleichen an öffentliche Unternehmen Verfahrensvereinfachungen vor, die den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Besserstellungsverbot auf relevante Fälle beschränken

43. Beschäftigte bei Zuwendungsempfängern sollen gegenüber vergleichbaren Landesbediensteten keine höheren Vergütungen erhalten.²⁴ Die Prüfungen zur Einhaltung des Besserstellungsverbots bedeuten einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Insbesondere bei Projektförderungen, die in der Regel nicht auf Dauer angelegt sind, ist bereits Aufwand erforderlich, um festzustellen, ob das Besserstellungsverbot überhaupt einschlägig ist. Für die eigentliche Prüfung des Besserstellungsverbots kommt noch weiterer erheblicher Aufwand hinzu.

Wirtschaftlichkeit der Prüfung des Besserstellungsverbots sicherstellen

Um die Vollzugswirtschaftlichkeit des Zuwendungsverfahrens zu steigern, hat der Rechnungshof u. a. gegenüber der Finanzbehörde angeregt, für Projektförderungen zu prüfen, ob für die Geltung des Besserstellungsverbots Wertgrenzen im Hinblick auf die Höhe der Zuwendung und/oder des Anteils der Personalausgaben festgelegt werden können. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.²⁵

²³ Tz. 83.

²⁴ Vgl. Artikel 18 des Haushaltsbeschlusses für die Haushaltsjahre 2013/2014.

²⁵ Tzn. 73 und 78.

Der Rechnungshof hat zudem empfohlen, in geeigneten Fällen Zuwendungen auf der Grundlage von Budgets nach Maßgabe der bereits bestehenden Ausnahmemöglichkeit vom Besserstellungsverbot zu gewähren und damit zugleich den Wettbewerb bei der Vergabe der Zuwendungen für eine wirtschaftliche Leistungserbringung zu fördern.²⁶

Verwaltungsaufwand bei Förderungen von geringer finanzieller Bedeutung reduzieren

44. Die Freie und Hansestadt Hamburg bewilligt jedes Jahr rund 80 %²⁷ aller Zuwendungen mit einem Bewilligungsvolumen von weniger als 50.000 Euro. Am gesamten Bewilligungsvolumen des Jahres haben diese Zuwendungen („Fälle von geringer finanzieller Bedeutung“²⁸) mit rund 30 Mio. Euro lediglich einen Anteil von 3 %.
45. Im Bewilligungsjahr 2012 wurden in 297 Fällen sogar Beträge unter 500 Euro bewilligt. Der Rechnungshof hat den Verwaltungsaufwand dieser Kleinstbetragsförderungen je Zuwendungsfall vorsichtig auf rund 1.000 Euro geschätzt.
46. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen zu prüfen, ob für Zuwendungen von geringer finanzieller Bedeutung – insbesondere bei Kleinstbetragsförderung – ein vereinfachtes, aufwandsärmeres Verwaltungsverfahren vorgesehen werden kann.

*Kleinstförderungen
unwirtschaftlich*

Die Finanzbehörde hat eine Prüfung zugesagt.

Vereinfachungen bei Zuwendungen an öffentliche Unternehmen prüfen

47. Die Stadt bewilligte im Jahr 2012 rund 2/3 ihrer gesamten Zuwendungen zur Finanzierung ihrer Beteiligungen (öffentliche Unternehmen²⁹), auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausübt. In vielen dieser Fälle bezweckt die Zuwendung den Ausgleich eines Betriebsverlustes. Hierbei dient das Zuwendungsverfahren lediglich als Instrument zur Finanzierung. Die staatlichen Interessen an diesen Unternehmen nimmt die Verwaltung auf andere Weise wahr, u. a. über die Beteiligungsverwaltung.

²⁶ Tzn. 70 bis 72.

²⁷ Durchschnitt der Bewilligungsjahre 2008, 2010 und 2012, die gleichzeitig die Berichtsjahre für die Zuwendungsberichtserstattung sind.

²⁸ Vgl. VV Nr. 15 zu § 44 LHO. Für diese „Fälle von geringer finanzieller Bedeutung“ lässt das Zuwendungsrecht im Einzelfall für die Bewilligungsbehörden in eigener Verantwortung umfangreiche Ausnahmen zu.

²⁹ Zuwendungsempfänger, bei denen die Stadt Rechte als Gesellschafter, Stifter, Gewährträger o. Ä. hat. Beispiele hierfür sind: Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR, Staatstheater, Hamburger Öffentliche Bücherhallen, Hamburg Port Authority AöR, Verkehrsunternehmen.

48. Eine Zuwendung an ein öffentliches Unternehmen kann statt dem Ausgleich eines Betriebsverlustes auch der Förderung einer bestimmten Aufgabenwahrnehmung dienen. In diesen Fällen muss eine den geltenden Zuwendungsvorschriften mindestens wirkungsgleiche Steuerungsmöglichkeit der zuwendungsgewährenden Stelle erhalten bleiben.³⁰
49. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen zu prüfen, inwieweit bei institutionellen Zuwendungen, die nur dem Verlustausgleich bei öffentlichen Unternehmen dienen, Erkenntnisse aus der Beteiligungssteuerung (zum Beispiel Aufsichtsratsprotokolle, Wirtschaftsprüfungsberichte) als zuwendungsrechtliche Erfolgskontrolle gewertet werden können.
- Verwaltungsaufwand für Zuwendungen zum Verlustausgleich reduzieren*

Die Finanzbehörde hat zugesagt, dies prüfen zu wollen.

³⁰ Vgl. auch Tzn. 224 bis 228 und 237 bis 239.

Effektivität und Effizienz von Zuwendungen

Senatskanzlei /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Kulturbehörde / Finanzbehörde

Erfolgskontrollen bei Zuwendungen werden nicht oder nicht in nutzbringender Weise durchgeführt. Dadurch fehlen Erkenntnisse über die Zielerreichung und damit Anstöße für eine Verbesserung der Zuwendungsgewährungen. Die hierfür ursächlichen unklaren Regelungen sind verbesserungsbedürftig, Vollzugsdefizite sind zu beseitigen.

50. Die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg bewilligen jedes Jahr über 4.500 Zuwendungen mit einem Volumen von etwa 900 Mio. Euro.¹

Voraussetzungen für die Zuwendungsgewährung

51. Nach §§ 23, 44 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Interesse der Stadt vorliegt.

Gewährte Zuwendungen muss die Verwaltung im Nachhinein unter drei Aspekten überprüfen:

- Bei jeder Zuwendung muss der Verwendungsnachweis geprüft werden, also die vom Zuwendungsempfänger einzureichenden Unterlagen, die belegen, wofür das Geld verwendet worden ist. Bei der Förderung einer Beratungsstelle für Alleinerziehende oder einer Gesundheitsberatungsstelle für Drogenkonsumenten könnten dies beispielsweise die Abrechnungen für Miet- und Personalkosten sein.
- Daneben ist die Erreichung des Förderzwecks zu prüfen: Die geförderte Beratungsstelle müsste beispielsweise über zwei Jahre an einer bestimmten Zahl von Tagen nachweislich Beratungsleistungen angeboten haben. Diese Prüfung bezieht sich auf die vom Zuwendungsempfänger zugesagten Leistungen.

¹ Siehe auch Tzn. 19, 23.

- Bei umfangreicheren Zuwendungen ist u. a. aufgrund des Zuwendungsvolumens darüber hinaus nach § 7 in Verbindung mit § 44 LHO eine Erfolgskontrolle durchzuführen und damit insbesondere die Zielerreichung zu prüfen: Hat sich die familiäre und wirtschaftliche Situation von alleinerziehenden Eltern und deren Kindern oder die Gesundheitssituation von Drogenkonsumenten tatsächlich verbessert? Diese Prüfung bezieht sich auf den Abgleich der von der Stadt angestrebten Ziele mit den tatsächlich eingetretenen Ergebnissen.

Insbesondere die Ergebnisse von Erfolgskontrollen sollen die Basis für Entscheidungen über künftige Zuwendungen liefern.

Die im Nachhinein durchzuführenden Erfolgskontrollen müssen bereits am Anfang, also bei der Zuwendungsgewährung bedacht werden: Der Erfolg bzw. der Erfolgsmaßstab muss definiert und messbar bzw. überprüfbar gemacht werden. Im Zuwendungsbescheid muss dem Zuwendungsempfänger beispielsweise aufgegeben werden, eine Statistik über Indikatoren für die familiäre und wirtschaftliche Situation von Alleinerziehenden und deren Kindern oder den Gesundheitszustand seiner Beratungsklienten zu führen. Wird ein solcher Erfolgsmaßstab nicht zu Beginn festgelegt und damit die Basis für die Erfolgskontrolle geschaffen, wird diese am Ende regelmäßig scheitern.

52. Für geschätzt 1.000 der über 4.500 Zuwendungen (Tz. 50) waren Erfolgskontrollen durchzuführen.

Der Rechnungshof hat in drei Behörden² Zuwendungsverfahren geprüft und dabei insbesondere untersucht, inwieweit die Verwaltung den Erfolg der Zuwendungen ermittelt hat.

Erfolgskontrollen in der Zuwendungspraxis

53. Die Bewilligungsbehörden haben

*Erfolgskontrollen
nicht vollständig
regelkonform*

- die Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungsmaßnahmen in Bezug auf das erhebliche Interesse der Stadt bei der Antragsprüfung nicht immer schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert, wodurch offen ist, ob diese Zuwendungen einem erheblichen Interesse der Stadt dienen;
- die Bezeichnungen des Zuwendungszwecks in den Zuwendungsbescheiden überwiegend unkonkret formuliert, sodass sie als Grundlage für eine Erfolgskontrolle nicht geeignet sind;
- vor der Bewilligung von Zuwendungen keine Planung der Erfolgskontrolle vorgenommen, wodurch deren zielgerichtete und wirtschaftliche Durchführung gefährdet wird;

² In der Senatskanzlei, der Kulturbehörde und der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz wurden rund 80 Zuwendungen betrachtet, ausgewählte davon detailliert geprüft.

- bei Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen deren Verhältnismäßigkeit nicht immer beachtet, sodass sie Erfolgskontrollen auch mit zu hohem Aufwand durchgeführt haben;
- im Ergebnis in keinem geprüften Fall vollständig regelkonforme Erfolgskontrollen durchgeführt.

Die aufgezeigten Mängel führen dazu, dass es den Behörden regelmäßig an Erkenntnissen aus Erfolgskontrollen fehlt, die als Grundlagen für Folgeentscheidungen dienen können.

54. Der Rechnungshof hat die Praxis der Bewilligungsbehörden beanstandet und diese aufgefordert, künftig Erfolgskontrollen rechtzeitig zu Beginn des Zuwendungsverfahrens zu planen, im Zuwendungsbescheid die Voraussetzungen für ihre Durchführung zu schaffen sowie den zuwendungsrechtlichen Vorschriften entsprechende und angemessene Erfolgskontrollen durchzuführen.

Die betroffenen Bewilligungsbehörden haben dies zugesagt.

Regelwerke

55. Finanzbehörde und Bewilligungsbehörden bestimmen das Zuwendungswesen der Stadt in gemeinsamer Verantwortung.

Die Finanzbehörde als zentrale Instanz für das Haushaltsrecht hat konkretisierende Verwaltungsvorschriften (VV) zu den §§ 23 und 44 LHO erlassen und daneben Leitfäden für die Verwaltung herausgegeben.

Die Bewilligungsbehörden tragen die dezentrale Verantwortung für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens. Sie haben hierzu zahlreiche behördeninterne Regelungen getroffen. Die internen Regelwerke der Bewilligungsbehörden sollen der Sachbearbeitung den Umgang mit Gestaltungsspielräumen bei der Zuwendungsvergabe erleichtern.

56. Die VV zur Erfolgskontrolle im Zuwendungsverfahren sind nicht klar gegliedert. Dies macht es schwer, die notwendigen Handlungsschritte und deren Reihenfolge zu erkennen. Auch die von der Finanzbehörde erarbeiteten Leitfäden räumen diese Unklarheiten nicht aus.

Nicht praxisgerechte ministerielle Regelungen

Die VV und Leitfäden der Finanzbehörde sehen insbesondere die Planung der Erfolgskontrolle nicht frühzeitig am Anfang des Zuwendungsverfahrens vor. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Planung nicht als ein eigenständiger Teilprozess erkannt und umgesetzt wird.

57. Die Prüfung der Zweckerfüllung (die auf die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers bezogene Kontrolle) und der Zielerreichung (eine Kontrolle, die auf das vom Zuwendungsgeber zu befördernde, gegebenenfalls aus politischen Vorgaben abgeleitete Ziel ausgerichtet ist) werden gemeinsam in den VV zur Verwen-

Trennung von Kontrollansätzen erforderlich

dungsnachweisprüfung geregelt, obwohl beide Kontrollansätze zu unterscheiden sind und daher voneinander getrennt betrachtet werden sollten. Sie bedürfen insbesondere aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtungen und Untersuchungsgegenstände getrennter Durchführung.

58. Dieser Mangel spiegelt sich in den behördeninternen Regelwerken wider. Zum Beispiel werden die Begriffe „Zweck“ und „Ziel“ einer Zuwendung von den Bewilligungsbehörden in ihren Regelwerken vielfach synonym verwendet und beide Prüfungsvorgänge zeitgleich vorgesehen. Dies ist aber oft nicht sachgerecht, weil das mit der Maßnahme verfolgte Ziel häufig erst geraume Zeit nach deren Abschluss erreicht und beurteilt werden kann.

Nicht regelkonforme interne Regelwerke der Bewilligungsbehörden

59. Die Bewilligungsbehörden haben interne Regelungen (Dienst-anweisungen, Dienstvorschriften) und Arbeitshilfen (u. a. Checklisten, Vordrucke, Orientierungshilfen) in großer Anzahl – zwölf Bewilligungsbehörden verfügen insgesamt über mehr als 100 Regelwerke – erlassen und zum Teil nicht regelkonform aus den VV abgeleitet. Zudem überschneiden sich die behördeninternen Regelwerke inhaltlich mit den zentralen Vorschriften und zwar sowohl mit den VV als auch mit den Leitfäden der Finanzbehörde.

60. Durch die Vielzahl identischer, sich ergänzender oder auch widersprechender Regelungswerke verliert sich der erforderliche Bezug zu den gesetzlichen Anforderungen an Erfolgskontrollen im Zuwendungsverfahren. Dies erschwert es den zuständigen Stellen, ordnungsmäßige, effiziente und einheitliche Verfahren durchzuführen und bindet unnötig Kapazitäten.

Der Rechnungshof hat gefordert, die zentral wie auch dezentral entstandene Regelungsvielfalt zu reduzieren und eine klare, die richtige Bearbeitung unterstützende Struktur herbeizuführen.

Unzureichende Beteiligungsrechte der Finanzbehörde

61. Der Finanzbehörde sind durch die VV Beteiligungsrechte eingeräumt, die sich jedoch nicht auf den Erlass von behördeninternen Regelwerken beziehen. Sie ist daher von den Bewilligungsbehörden über deren Inhalte nicht in Kenntnis zu setzen, sodass ihr im Ergebnis der notwendige Überblick fehlte, um Fehlentwicklungen zeitnah entgegenwirken zu können.

Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, die VV sollten mindestens vorsehen, dass Fachbehörden ihre Regelwerke der Finanzbehörde bekannt zu machen haben.

62. Die Finanzbehörde und die anderen geprüften Behörden haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umsetzen zu wollen.

Aufwand für Erfolgskontrollen

63. Neben der unzureichenden Planung und Durchführung in vielen Fällen hat sich in Einzelfällen auch gezeigt, dass zu hoher Aufwand betrieben wird. Bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang Erfolgskontrollen im Einzelfall durchzuführen sind, muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wert der erreichbaren Erkenntnisse mit dem Aufwand abgewogen werden.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewährt

Die in den VV genannten Kriterien zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Erfolgskontrollen reichen für die Umsetzung in der Praxis nicht aus, weil sie nicht hinreichend klarstellen, dass sich die Durchführung von Erfolgskontrollen in Art und Umfang stark an den verschiedenen Fallgruppen orientieren muss.

Bewilligungsbehörden haben dementsprechend auch nur allgemeingültige und fallunabhängige Auswahlkriterien entwickelt.

64. Eine besondere Fallkonstellation von unverhältnismäßigen Erfolgskontrollen sieht der Rechnungshof bei Zuwendungen an öffentliche Unternehmen Hamburgs zum Zwecke des Verlustausgleichs. Bei diesen Zuwendungen überschneiden sich das „erhebliche Interesse“ Hamburgs an der Zuwendung (§§ 23, 44 LHO) und das „wichtige staatliche Interesse“ Hamburgs an der Unternehmensbeteiligung (§ 65 LHO) in großen Teilen. Die Steuerung der Beteiligungsunternehmen erfolgt im Rahmen der Zielvorgaben der Stadt vor allem über den Aufsichtsrat oder vergleichbare Unternehmensorgane. Zwar handelt es sich bei den Unternehmen im rechtlichen Sinne um Dritte, gleichwohl übt die Stadt auf diese verselbstständigten Tochterorganisationen einen beherrschenden Einfluss aus. Beim Verlustausgleich an diese Unternehmen wird das Instrument der Zuwendungen als haushaltsrechtliches Vehikel genutzt. Verlustausgleiche sind in der Regel zwingend vorzunehmen, allerdings sind der Zeitpunkt und die genaue Höhe disponibel. Die zuwendungsrechtliche Voraussetzung der Freiwilligkeit ist insoweit eingeschränkt. Verlustausgleiche an öffentliche Unternehmen sind Zuwendungen besonderer Art. Hieraus ergibt sich, dass bei der Anwendung des Zuwendungsrechts eine dies berücksichtigende Auslegung erforderlich ist.

Erfolgskontrolle bei Zuwendungen an öffentliche Unternehmen zweifelhaft

Der Aufwand für eine Erfolgskontrolle der Zuwendung ist in diesen Fällen nur dann gerechtfertigt, wenn ihr Ergebnis einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn erwarten lässt. Da mit Zuwendungen, die allgemein dem Verlustausgleich dienen, die satzungsmäßigen Aufgaben insgesamt gefördert werden, ist nicht anzunehmen, dass eine Erfolgskontrolle der Zuwendung über die Erkenntnisse der Beteiligungssteuerung hinaus zu weiteren relevanten Erkenntnissen führt.

65. Der Rechnungshof hat gefordert, u. a. durch entsprechende Regelungen unverhältnismäßigen Aufwand für Erfolgskontrollen dort zu vermeiden, wo kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn zu erwarten ist.

Die geprüften Behörden haben dies zugesagt.

Zuständigkeit für Erfolgskontrollen

- Fehlende
Funktionstrennung
fördert
Interessenkonflikte*
66. Finanzbehörde und Bewilligungsbehörden sehen die Durchführung der Erfolgskontrollen als eine Aufgabe der fachlich zuständigen Stelle. In der Praxis führt es zu Mängeln, wenn die zugewandte Stelle gleichzeitig für die Erfolgskontrolle und damit für die – zumindest mittelbare – Bewertung eigener Tätigkeit zuständig ist. So wurde die Zielverfehlung bei einer Maßnahme beispielsweise allgemein durch verschlechterte Rahmenbedingungen gerechtfertigt; in einem anderen Fall ließ die inhaltliche Bestimmung von Kennzahlen den Eindruck entstehen, diese seien im Nachhinein „passend gemacht“ worden.

Der Bundesrechnungshof hatte in diesem Zusammenhang empfohlen, umfassende Erfolgskontrollen anderen Organisationseinheiten zu übertragen.³

67. Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Behörden prüfen, wie die Gewährung von Zuwendungen und deren Erfolgskontrolle organisatorisch voneinander getrennt werden könnten, um die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen.

Die Behörden wollen diesen Vorschlag prüfen.

³ Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 3.7.4.3.

Einhaltung des Besserstellungsverbots

Senatskanzlei /
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Bezirksämter Hamburg-Mitte und Altona

Zulässige Ausnahmen vom Besserstellungsverbot oder von der aufwendigen Prüfung seiner Einhaltung werden zu wenig genutzt.

Erforderliche Prüfungen der Einhaltung des Besserstellungsverbots haben teilweise nicht oder nur unzureichend stattgefunden. Zum Teil ist auch in solchen Fällen geprüft worden, in denen das Besserstellungsverbot keine Anwendung findet.

Von einzelnen Stellen praktizierte gute Lösungsansätze sollten in behördenübergreifende Arbeitshilfen aufgenommen werden.

68. Nach der wiederkehrenden Regelung in den jeweiligen Haushaltsbeschlüssen dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Beschäftigte der Freien und Hansestadt Hamburg (keine höheren Vergütungen als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vorgesehen und auch keine sonstigen über- oder außertariflichen Leistungen). Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus öffentlichen Zuwendungen finanziert werden. Insgesamt dient das Besserstellungsverbot der Wirtschaftlichkeit durch Begrenzung der Ausgaben.
69. Die Bewilligungsbehörde muss sich in den einschlägigen Fällen bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung des Verwendungsnachweises davon überzeugen, dass der Zuwendungsempfänger das Besserstellungsverbot einhält. Dies erfordert insbesondere Stellenbewertungen und Überprüfungen der persönlichen Eingruppierung. Gegebenenfalls sind auch örtliche Erhebungen – zum Beispiel zur Einsichtnahme in Arbeitsverträge oder zur Überprüfung der tatsächlich geleisteten Personalausgaben – durchzuführen. Damit ist ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand verbunden.

Vereinfachung des Prüfungsgeschäfts der Verwaltung

70. *Wirtschaftlichkeit durch intensivere Nutzung der Ausnahmeregelungen erhöhen*
- Das Besserstellungsverbot als Instrument der Input-Steuerung kann der Wirtschaftlichkeit unter Umständen entgegenstehen, denn es legt zwar eine Obergrenze für die zuwendungsfähigen Personalausgaben fest, entfaltet aber keine Anreize, mit den Leistungen für das Personal unterhalb dieser Grenze zu bleiben. Dem kann die Verwaltung entgegenwirken, indem von den Ausnahmeregelungen der Haushaltsbeschlüsse Gebrauch gemacht wird.
- Die Untersuchung, ob der Zuwendungsempfänger seine Aufgaben wirtschaftlich erledigt, muss den Aufwand der Leistungserbringung insgesamt umfassen und darf sich nicht nur auf die Personalausgaben und Nebenleistungen beschränken. Deshalb können die bewilligenden Dienststellen Ausnahmen vom Besserstellungsverbot nach einheitlichen Bedingungen zulassen, wenn
- die Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverwendung gefördert wird oder
 - die Zuwendung auf der Grundlage von Budgets in Verbindung mit einer eindeutigen Beschreibung des Verwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung bewilligt wird.
- Diese Ausnahmen sollen allerdings nicht zu einer Erhöhung der Zuwendung führen.
71. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung nur wenige Fälle vorgefunden, in denen von diesen Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht worden ist. So erhalten zum Beispiel die mit der Durchführung von Trennungs- und Scheidungsberatung betrauten Träger Fallpauschalen, die sowohl Personal- als auch Sachausgaben umfassen. Sie sind von der zuständigen Fachbehörde vorgegeben und berücksichtigen die Personalausgabenstruktur des öffentlichen Dienstes. Durch Anwendung der Pauschale verlagert sich die am Einzelfall ausgerichtete Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots auf eine Überprüfung der Anwendung der Kostenpauschale. Allerdings bedarf es der regelhaften Überprüfung der Angemessenheit der Kostenpauschale. Gleichwohl bleibt insbesondere bei der Zuwendungsgewährung nach Fallpauschalen der damit insgesamt verbundene Verwaltungsaufwand hinter jenem zurück, der bei Prüfung des Besserstellungsverbots im Einzelfall anfiel.
72. Der Rechnungshof hat empfohlen, häufiger Zuwendungen auf der Grundlage von Budgets nach Maßgabe der Ausnahmemöglichkeit laut Haushaltsbeschluss zu gewähren.

73. Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit hat der Rechnungshof gegenüber der Finanzbehörde angeregt, bei Projektförderungen zu prüfen, ob für die Geltung des Besserstellungsverbots
- Wertgrenzen im Hinblick auf die Höhe der Zuwendung und/oder des Anteils der Personalausgaben oder
 - flexibel festzulegende Grenzen eingeführt werden sollten, die durch den jeweiligen Beauftragten für den Haushalt nach den spezifischen Besonderheiten des Kreises der Zuwendungsempfänger (u. a. Zuwendungshöhe, Stellenstruktur) zu konkretisieren wären.

Beanstandungen des Rechnungshofs

74. Die vier geprüften Dienststellen haben
- in einer Reihe von Fällen die Einhaltung des Besserstellungsverbots bei der Prüfung der Zuwendungsanträge und der Verwendungsnachweise nicht, nicht hinreichend oder auf der Grundlage unzureichender Stellenbeschreibungen geprüft und
 - dabei insbesondere in einer Vielzahl von Fällen Umfang und Höhe der Personalnebenleistungen außer Acht gelassen sowie
 - erhebliche Abweichungen von denjenigen Personalausgaben, die nach der jeweiligen Eingruppierung und Erfahrungsstufe hätten anfallen dürfen, nicht erkannt. In einem Fall sind die zuwendungsfähigen Personalausgaben für einen Mitarbeiter um rund 11.000 Euro überschritten worden.

Mängel bei der Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots beseitigen

Zuwendungsfähige Personalausgaben für einen Mitarbeiter um rund 11.000 Euro überschritten

Der Rechnungshof hat die vorgefundenen Mängel beanstandet und gefordert, die Prüfungen künftig ordnungsgemäß und vollständig durchzuführen und in Fällen zu hoher Zuwendungen für Personalausgaben unverzüglich die Möglichkeit von Rückforderungen zu prüfen.

75. Bei vier von ihm zusätzlich vor Ort geprüften Zuwendungsempfängern hat der Rechnungshof
- Besserstellungen beim Umfang von Urlaub und Arbeitszeit sowie
 - das Fehlen schriftlicher Arbeitsverträge festgestellt. Dies erschwert eine Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots.

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die betroffenen Dienststellen aufgefordert, für die Einhaltung des Besserstellungsverbots durch die Zuwendungsempfänger Sorge zu tragen.

76. Die Dienststellen haben die Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Projektförderungen in einigen Fällen geprüft, obwohl die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers nicht überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert worden sind.

In diesen Fällen gilt das Besserstellungsverbot nicht. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung nicht anwendbare Vorschriften herangezogen hat. Er hat – wie bereits von einigen Bewilligungsbehörden praktiziert – die Ergänzung der Antragsvordrucke um eine entsprechende Datenabfrage empfohlen, damit frühzeitig die Frage der Anwendbarkeit des Besserstellungsverbots geklärt werden kann.

Unterstützung der Prüftätigkeit der Verwaltung

- Zuwendungs-
sachbearbeitung
besser unterstützen*
77. Der Rechnungshof hat nachahmenswerte Antragsvordrucke hamburgischer Dienststellen oder detailliertere Informationen für die Antragsteller vorgefunden, die eine verwaltungsseitige Prüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots erleichtern.

Angesichts solcher vorhandenen Best-Practice-Lösungen hat der Rechnungshof im Sinne einer überbehördlichen Kooperation u. a. die Durchführung von Besserstellungsverbot-Workshops für die Zuwendungssachbearbeitung mit dem Ziel der Optimierung und möglichst Vereinheitlichung der Antragsvordrucke und von Arbeitshilfen, des fachlichen Austausches sowie der Entwicklung weiterer Hilfen und Standards empfohlen.

Stellungnahme der Verwaltung

78. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Gewährung von Zuwendungen durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Bei der Überprüfung von Zuwendungen hat die Behörde Konsolidierungsmöglichkeiten nicht konsequent umgesetzt.

Der Förderbedarf von Projekten wurde nur zum Teil begründet, Ergebnisse wurden nicht durchgehend ausgewertet. Mängel in der Förderung der psychosozialen Betreuung arbeitsloser Menschen hat die Behörde über Jahre nicht beseitigt.

Die Prüfung des Einsatzes von Eigenmitteln der Zuwendungsempfänger wurde regelmäßig nicht dokumentiert. Eine Verzinsung zurückgeforderter Zuwendungsbeträge fand nur in Ausnahmefällen statt.

Überprüfung der Zuwendungen

79. Vor dem Hintergrund der vom Senat zur Einhaltung der Schuldenbremse beschlossenen Begrenzung des jährlichen Ausgabenanstiegs auf 0,88 % hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) im Vorfeld der Aufstellung des Doppelhaushalts 2013/2014 Konsolidierungsmöglichkeiten bei der Vergabe von Zuwendungen untersucht. Insbesondere im Sozialbereich werden Aufgaben durch externe Träger erbracht und seitens der Behörde über Zuwendungen finanziert. Die BASFI hat 2012 rund 800 Zuwendungen mit einem Volumen von insgesamt rund 80 Mio. Euro bewilligt.
80. Die Behörde ließ sich dabei im Rahmen eines Projekts von einer externen Beratung unterstützen, deren Kosten sich auf rund 82.000 Euro beliefen. Außerdem hat die BASFI erhebliche eigene Personalressourcen im Konsolidierungsprozess eingesetzt.
- Ziel war es, anhand einheitlicher Vorgaben wie etwa „Abbau von Parallelangeboten“ oder „Vorrang direkt wirksamer Maßnahmen“ die Fördervielfalt zu strukturieren und dadurch Effizienz zu gewinnen sowie Einsparungen zu realisieren. Hierfür sollten die bisherigen Zuwendungen grundlegend analysiert und nach Aufgabenbereichen priorisiert werden.
81. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs dokumentieren die Unterlagen über den Verlauf des Konsolidierungsprozesses, dass die vorgegebenen Bewertungskriterien nicht durchgängig ange-

Bewertungskriterien nicht konsequent angewendet

wendet wurden. So wurden tatsächlich vergleichbare Maßnahmen nicht als „Parallelangebote“ eingestuft oder waren Priorisierungen von Maßnahmen in sich widersprüchlich. Soweit die Behörde einzelne Maßnahmen zunächst unter Bezugnahme auf die eigenen Bewertungskriterien als verzichtbar identifiziert hatte, setzte sie die Förderung gleichwohl fort. Beispielsweise finanzierte sie die Projekte „Integration junger Migranten über Betriebsräte“ und „Jugendzentrum I-Punkt-Skateland e. V.“ aufgrund der Intervention der betroffenen Träger – wenn auch auf niedrigerem Niveau – weiter. Auch waren die „Früh einsetzenden entwicklungsfördernden Hilfen“ in Wyk auf Föhr mit dem Hinweis auf den Ausbau alternativer Hilfsangebote in Hamburg – wie bereits 2004 – zunächst zur Streichung vorgesehen, blieben angesichts öffentlichen Protests aber erhalten.

Im Ergebnis konnte das für das Jahr 2013 im Rahmen des Konsolidierungsprozesses zunächst auf 9,3 Mio. Euro bezifferte Einsparpotenzial nicht realisiert werden, sondern beschränkte sich letztlich auf 6,1 Mio. Euro.

82. Allerdings wurden von diesem Betrag bisherige Förderungen im Umfang von insgesamt rund 2,5 Mio. Euro nicht gestrichen, sondern konzeptionell überarbeitet und dem Fachtitel „Hilfen zur Erziehung“ (HzE) zugeordnet.¹

Nach Ansicht der Behörde bedeutet dies gleichwohl eine Einsparung, da die HzE-Titel im Zuge der geänderten Zuordnung nicht gesondert angehoben worden seien. Daher stünden für sonstige Ausgaben im HzE-Deckungskreis entsprechend weniger Mittel zur Verfügung.

*Einsparungen
nicht belegbar*

Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass die HzE-Mittel schon in den vergangenen Jahren regelmäßig nicht auskömmlich waren und Nachbewilligungen unumgänglich machten. Die geplante Refinanzierung des lediglich verlagerten Ausgabevolumens von 2,5 Mio. Euro durch Einsparungen im HzE-Deckungskreis an anderer Stelle ist somit zweifelhaft.

Konsolidierungspotenzial nicht ausgeschöpft

83. Der Rechnungshof hat mit Blick auf den grundsätzlich sinnvollen Konsolidierungsprozess bemängelt, dass dieser im Ergebnis in fachlicher und finanzieller Hinsicht deutlich hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben ist. Er hat die Behörde aufgefordert, die Erkenntnisse aus dem Konsolidierungsprojekt zu nutzen und künftig regelhaft eine aufgabenkritische Überprüfung von Zuwendungen unter Anwendung eindeutiger Maßstäbe vorzunehmen, um Potenzial für neue bzw. vorrangige Förderbedarfe zu gewinnen.

Die BASFI hat hierzu erklärt, dass aus Kapazitätsgründen ein breit angelegter Prozess wie im Jahr 2012 nicht regelhaft erfolgen könne. Die Behörde sehe sich jedoch vor die Aufgabe gestellt, bei der jährlichen Bedarfsprüfung der Zuwendungsprojekte nach § 23 LHO auch eine aufgabenkritische Überprüfung vorzunehmen.

¹ Vier Maßnahmen werden weiterhin zuwendungsbasiert und die „Früh einsetzenden entwicklungsfördernden Hilfen“ über auslastungsbasierte Kostensätze nunmehr aus dem Deckungskreis 46 der Hilfen zur Erziehung finanziert.

Bedarfsbegründung und Erfolgskontrolle

84. Zuwendungen dürfen gemäß §§ 23 und 44 LHO nur veranschlagt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung der Zwecke durch Stellen außerhalb der Verwaltung ein erhebliches Interesse hat. Dabei ist die Ausgangslage zu analysieren und der Bedarf an der vorgesehenen Aufgabe festzustellen und zu dokumentieren. Bei Bewilligung einer Zuwendung sind klare Ziele zugrunde zu legen, deren Erreichungsgrad während bzw. nach Abschluss der jeweiligen Maßnahme zu überprüfen ist. Die Ergebnisse sind gegebenenfalls für künftige Nachsteuerungen zu nutzen.

Der Rechnungshof hat drei Förderbereiche geprüft und dabei Defizite hinsichtlich der Bedarfsbegründungen und der Erfolgskontrollen festgestellt.

Psychosoziale Betreuung arbeitsloser Menschen

85. Die psychosoziale Betreuung arbeitsloser Menschen gemäß § 16a Nr. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – (SGB II) obliegt als kommunale Leistung der Freien und Hansestadt Hamburg und dient der Stabilisierung, Aktivierung und Motivation von Leistungsempfängern nach dem SGB II, damit eine bessere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt möglich wird. Sechs Träger erhielten 2013 Zuwendungen für Maßnahmen in diesem Bereich in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. Euro.
86. Bereits seit Längerem sind Mängel bei der Umsetzung des Gesetzes bekannt. Der Rechnungshof hatte schon im Rahmen einer früheren Prüfung beanstandet, dass bei der Zuwendungsbewilligung die Zielgruppe über den Regelungsumfang des SGB II hinaus auf „alle Ratsuchenden“ ausgeweitet worden war, viele betreute Personen einen Wohnsitz außerhalb Hamburgs hatten und die zugelassenen Beratungsinhalte weit über die psychosoziale Betreuung hinausgingen.²
87. Obwohl die Behörde seinerzeit eine Neukonzeption erarbeitet hatte, wurde diese nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht umgesetzt, sondern die bisherige Förderung – abgesehen von Erprobungen in einem Modellprojekt – im Wesentlichen inhaltlich und in der Höhe nahezu unverändert bis in das Jahr 2013 fortgeführt. Die Antragsprüfungsvermerke in den Zuwendungsverfahren der beiden vom Fördervolumen mit Abstand bedeutsamsten Projekte von zwei Trägern (zusammen rund 1,6 Mio. Euro) wiesen weiterhin erhebliche Mängel hinsichtlich des aktuell bestehenden Bedarfs sowie der Ergebnisse der Träger in Vorjahren auf. Ebenso waren die von der Behörde mit den Bescheiden vorgegebenen Kennzahlen – insbesondere für die Umsetzung des angestrebten Abbaus von Vermittlungshemmnissen (Tz. 85) – erneut unzureichend.

Seit Jahren bekannte Mängel beim Mitteleinsatz hingenommen

² Siehe im Einzelnen Jahresbericht 2008, „Psychosoziale Betreuung nach dem SGB II“, Tz. 435 ff.

88. Der Senat hat erst im Jahr 2013 die Neukonzeption der psychosozialen Betreuung arbeitsloser Menschen beschlossen.³ Zur Beseitigung bestehender Mängel soll die Leistungserbringung im Kernbereich auf die qualitativ hochwertige und strukturierte Einzelbetreuung konzentriert werden. Die Leistungen sollen nunmehr grundsätzlich nur Hamburger Leistungsempfängern vorbehalten bleiben und Bestandteil der von ihnen mit dem Jobcenter team.arbeit.hamburg zur Integration in Arbeit zu schließenden Eingliederungsvereinbarung sein.
89. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI seit Jahren bekannte Mängel bezüglich der Umsetzung der Projektförderung ohne Konsequenzen hingenommen hat. Er hat gefordert, die vorgesehenen konzeptionellen Änderungen nunmehr unverzüglich umzusetzen und die Zuwendungsgewährung ab 2014 an den geänderten Zielsetzungen auszurichten.

Ämterübergreifende Gesamtbetrachtung erforderlich

Der Rechnungshof hat außerdem zu bedenken gegeben, dass es neben der psychosozialen Betreuung arbeitsloser Menschen in der Zuständigkeit der Behörde weitere Förderbereiche mit psychosozialen Maßnahmen gibt. Um eine Finanzierung von – trotz der Neukonzeption nicht ausgeschlossenen – Parallelangeboten zu verhindern und die Maßnahmen aufeinander abzustimmen, hat er eine ämterübergreifende Gesamtbetrachtung aller Angebote gefordert.

90. Die BASFI hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs im Zuge der Neustrukturierung des Angebots umzusetzen.

Existenzgründungsberatung und -begleitung

91. In der Unterstützung arbeitsloser oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Menschen bei der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit sieht die BASFI eine Maßnahme, um die Erwerbslosenzahlen und die Ausgaben für den Transferleistungsbezug zu senken. Der Rechnungshof hat die Zuwendungsgewährung mehrerer Jahre an drei Träger untersucht, denen für 2013 Mittel in Höhe von insgesamt 1,1 Mio. Euro bewilligt wurden.

Fördermaßnahmen unzureichend begründet

92. Existenzgründungsberatung wird u. a. auch von Arbeitsagenturen oder Handelskammern angeboten. Ein Gesamtkonzept für die Existenzgründungsberatung, das diese Beratungen zusammenführt, gibt es nicht. Die Behörde hat auch keine vergleichende Übersicht über die Zielgruppen, Zahlen zu Beratungsgesprächen und erfolgten Existenzgründungen der verschiedenen Projekte. In der Folge mangelt es an einer nachvollziehbaren Bedarfsbegründung für die aktuellen Förderungen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9375 vom 17. September 2013.

93. Auch bei der Erfolgskontrolle der Existenzgründungsberatung fanden sich Mängel. Sofern Kennzahlen zu erfolgten Gründungen existierten, wurden diese von den Trägern mehrfach nicht erreicht, ohne dass die BASFI Konsequenzen hieraus ableitete. Allerdings beschränkten sich die Kennzahlen überwiegend auf zu leistende Beratungen, sodass eine Bewertung des Erfolgs der Beratungsangebote bezogen auf die jeweilige Zielgruppe nicht möglich war. *Zielverfehlungen ohne Konsequenzen*
94. Die Behörde hat im Prüfungsverfahren darauf hingewiesen, dass es auf die Beratungen insgesamt ankomme und nicht nur die in Unternehmensneugründungen mündenden Beratungen als Erfolg zu werten seien. Dem hat der Rechnungshof entgegengehalten, dass angesichts des von der Behörde selbst gesetzten Ziels, Transferleistungen zu reduzieren, die Realisierung von Existenzgründungen im Vordergrund stehen müsse und eine entsprechende Transparenz zwischen Aufwand und Ertrag notwendig sei.
95. Die BASFI hat zugesagt, die Bedarfsprüfung zu verbessern, künftig den Beratungsaufwand im Verhältnis zu vermiedenen Transferleistungen transparent zu machen, auf dieser Grundlage den grundsätzlichen Bedarf für die Zuwendungen zu überprüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren.

Spitzenverbandsförderung

96. Die Behörde hatte die Förderung der Spitzenverbandsfunktionen der Freien Wohlfahrtspflege im Jahr 2011 eingestellt, um Zuwendungen für indirekte Leistungen und Overheadkosten einzusparen und so Kürzungen bei den direkt den Zielgruppen zugutekommenen Sozialleistungen zu vermeiden. Für das Jahr 2013 wurde die Zuwendung auf abgesenktem Niveau wieder eingeführt mit der Begründung, dass die Arbeit der Spitzenverbände insbesondere für das Gelingen notwendiger Weiterentwicklungsprozesse und die Sicherstellung der allgemeinen Betreuungsaufgaben bedeutsam sei. Die BASFI sieht diese Begründung zwar als kurz, aber gleichwohl hinreichend an.
97. Der Rechnungshof hat die Argumentation zur Wiedereinführung der Spitzenverbandsförderung als nicht tragfähig bemängelt, da sie sich mit den Gründen, auf die die Behörde die Einstellung der Förderung gestützt hatte, nicht auseinandersetzt und diese nicht entkräftet. Außerdem steht die Spitzenverbandsförderung im Widerspruch zu dem im Konsolidierungsprozess für 2013 von der Behörde selbst vorgesehenen Vorrang direkt wirksamer Maßnahmen (Tz. 80). *Wiedereinführung der Spitzenverbandsförderung nicht plausibel*

Zuwendungsverfahren

Eigenmitteleinsatz

98.
*Eigenmitteleinsatz
nicht ausreichend
hinterfragt*

Nach den Verwaltungsvorschriften (VV) ist die Höhe einer Zuwendung grundsätzlich auf der Basis von Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers zu bemessen, dieser ist gegebenenfalls angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben zu beteiligen (VV Nrn. 2.5 und 2.7 zu § 44 LHO). Nach der behördeninternen Dienstvorschrift zur Vergabe von Zuwendungen der BASFI soll die Beurteilung der Angemessenheit vor dem Hintergrund der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und der Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme in Relation zum Ausmaß des staatlichen Interesses vorgenommen werden.

99. Die vom Rechnungshof eingesehenen Antragsprüfungsvermerke der BASFI enthielten überwiegend keine Ausführungen zur Prüfung der Höhe des Eigenmitteleinsatzes.

Der Rechnungshof hat gefordert, zur Bemessung der Zuwendung die Angemessenheit des Eigenmitteleinsatzes ordnungsgemäß zu überprüfen und das Ergebnis zu dokumentieren.

100. Die BASFI hat angekündigt, den Vordruck zur Abfassung des Antragsprüfungsvermerks um eine Rubrik zur Angemessenheit des Eigenmitteleinsatzes ergänzen zu wollen. Sie hat darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung des Eigenmitteleinsatzes im Einzelfall nicht vorgegeben, sondern lediglich im Verhandlungswege erreicht werden könne.

Verzinsung von Rückforderungen

101. Soweit Erstattungsansprüche gegenüber Zuwendungsempfängern bestehen, sind Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzufordern und entsprechend den Vorgaben in den VV zu verzinsen.

102.
*Unterlassene
Zinserhebung bei
Rückforderungs-
fällen*

Der Rechnungshof hat in ausgewählten Rückforderungsfällen festgestellt, dass entgegen der ihm bei einer früheren Prüfung im Juli 2012 gegebenen Zusage nach wie vor eine Überprüfung auf die Notwendigkeit einer Verzinsung und die Festsetzung von Zinsen nur selten erfolgt. Für die Freie und Hansestadt Hamburg entstehende Vermögensnachteile werden somit nach wie vor nicht ausgeglichen. Er hat die BASFI aufgefordert, umgehend eine den Vorgaben entsprechende Verzinsung von Rückforderungsansprüchen sicherzustellen.

Die Behörde hat hinsichtlich der Umsetzung der Verzinsungspflicht auf noch nicht abgeschlossene interne rechtliche Klärungen verwiesen. Sie hält darüber hinaus aus Kosten-Nutzen-Erwägungen Vereinfachungen im Umgang mit geringfügigen Zinsbeträgen für angebracht und will diese mit der Finanzbehörde erörtern.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Umsetzung des Krippenausbauprogramms des Bundes in der Freien und Hansestadt Hamburg

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die in einzelnen Stadtteilen erheblich voneinander abweichenden Betreuungsquoten wurden bisher von der Behörde nicht analysiert und bewertet.

Erforderliche Verwendungsnachweisprüfungen sind bislang weit überwiegend nicht durchgeführt worden.

Bilanzierungsprozesse und Buchungsvorgänge entsprechen nach wie vor nicht den Anforderungen an eine doppische Haushaltsführung.

103. Auf dem „Krippengipfel“ 2007 hatten Bund und Länder beschlossen, bis 2013 für Kinder unter drei Jahren einen durchschnittlichen Versorgungsgrad mit Krippenplätzen von 35 % zu erreichen (Krippenbetreuungsquote). Zur Finanzierung des Ausbaus hat der Bund den Ländern einen Gesamtbetrag von 4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt (Krippenausbauprogramm I). Davon sind 2,15 Mrd. Euro für Investitionen und 1,85 Mrd. Euro für entstehende Betriebskosten vorgesehen. Der Anteil der Freien und Hansestadt Hamburg am Gesamtbetrag der Investitionszuschüsse beträgt 47,5 Mio. Euro.

Der Krippenausbau wird 2013 nicht beendet sein, da sich der Bedarf nach dem aktuellen Bericht der Bundesregierung über den Stand des Krippenausbau erhöht hat. Dem trägt der Bund Rechnung und stellt den Ländern zusätzlich 580,5 Mio. Euro zur Verfügung, von denen 14,1 Mio. Euro auf die Freie und Hansestadt Hamburg entfallen (Krippenausbauprogramm II).

104. In der Freien und Hansestadt Hamburg werden neben den Betriebskosten grundsätzlich auch die Investitionen durch die Leistungsentgelte, die im Rahmen des Kita-Gutscheinsystems¹ für die Betreuung der Kinder gezahlt werden, abgegolten. Alle Träger von Kindertagesstätten können Angebote selbstständig planen sowie eigenständig Anmietungen und notwendige Investitionen in Gebäude und Grundstücke vornehmen. Zur Umsetzung des Krippen-

¹ Nachfrageorientiertes System der Kindertagesbetreuung.

ausbauprogramms hat die Behörde das System der Finanzierung der Gebäudekosten um die Möglichkeit der direkten Gebäudefinanzierung im Wege der Zuwendungsgewährung erweitert.²

Steuerung des Krippenausbaus

105. Die nach dem Programm für 2013 vorgesehene Krippenbetreuungsquote von 35 % wurde im Durchschnitt für das gesamte hamburgische Stadtgebiet Ende 2012 überschritten. Am 31. Dezember 2012 betrug die Quote 37 %.

Daneben sind bei der Planung und Durchführung des Krippenausbaus der Freien und Hansestadt Hamburg weitere gesamtstädtische Rahmenbedingungen zu beachten. Der Senat verfolgt das Ziel, die Freie und Hansestadt Hamburg zur kinder- und familienfreundlichsten Stadt Deutschlands zu machen. Er misst der Kindertagesbetreuung eine besondere Bedeutung zu, da insbesondere eine gute und verlässliche Kindertagesbetreuung nicht nur ein wesentlicher Faktor für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, sondern auch eine frühe Förderung möglichst vieler Kinder deren Chancen auf einen guten Bildungserfolg und gesellschaftliche Teilhabe erhöht. Zugleich mindere sie Risiken in Bezug auf Gefährdungen des Kindeswohls. Vor diesem Hintergrund soll das Betreuungsangebot in Tageseinrichtungen, Kindertagespflege und sonstigen Betreuungsformen fortentwickelt werden.³



106. *Bisher keine gesonderten Erhebungen regionaler Krippenbetreuungsquoten*
- Der Analyse und Bewertung des Krippenausbaus durch die Behörde lag bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof die durchschnittliche Betreuungsquote für das gesamte hamburgische Stadtgebiet zugrunde. Gesonderte Erhebungen zur Entwicklung regionaler Krippenbetreuungsquoten hatte die Behörde bis dahin nicht durchgeführt, sondern beim Krippenausbau auf das nachfrageorientierte Kita-Gutscheinsystem und den marktconformen Ausbau des Krippenangebots durch die Träger vertraut.

² Projektbezogene Zuwendungsförderung nach der „Richtlinie der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz zum Investitionsprogramm Krippenausbau 2008 – 2013“ (Förderrichtlinie Krippenausbau).

³ U. a. Haushaltsplan 2009/2010, 2011/2012 und 2013/2014, Vorwort zum Einzelplan 4.

107. Bei der stadtteilbezogenen Betrachtung der Betreuungsquoten hat der Rechnungshof erhebliche Unterschiede festgestellt. In Stadtteilen mit mindestens 1.000 Kindern unter drei Jahren⁴ variiert die Betreuungsquote zwischen 23,1 % und 49,7 % (Stand: 31. Dezember 2012).

Erhebliche Unterschiede bei stadtteilbezogenen Betreuungsquoten

Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung und Betreuungsquote am 31. Dezember 2012 in Stadtteilen mit einer Bevölkerung von Kindern unter 3 Jahren größer als 1.000 (Wohnort der Kinder)			
Stadtteil	Kinder in der Bevölkerung ¹⁾	Kindertagesbetreuung	
		Betreute Kinder ²⁾	Krippenbetreuungsquote
Wilhelmsburg	1.848	427	23,1 %
Billstedt	2.248	626	27,8 %
Horn	1.067	323	30,3 %
Hamm	1.055	345	32,7 %
Lurup	1.016	342	33,7 %
Bramfeld	1.229	450	36,6 %
Rahlstedt	2.260	845	37,4 %
Langenhorn	1.121	425	37,9 %
Winterhude	1.559	636	40,8 %
Eimsbüttel	1.819	815	44,8 %
Ottensen	1.130	562	49,7 %

¹⁾ Quelle: Bevölkerungsfortschreibung 31. Dezember 2012 (Basis Volkszählung 1987).
²⁾ Kita-Gutscheinsystem, inklusive stadt eigener Kindertagesstätten sowie Kinder in Kindertagespflege, die nicht zusätzlich eine Kindertagesstätte besuchen.

Quelle: Eigene Darstellung – Daten: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein / BASFI (FS 3 „Familie und Kindertagesbetreuung“).

Im Unterschied zu Wilhelmsburg, dem Stadtteil mit der geringsten Quote, weist Ottensen eine mehr als doppelt so hohe Betreuungsquote auf. Die Abweichung der geringsten Quote zum Durchschnitt im gesamten hamburgischen Stadtgebiet beträgt 13,9 Prozentpunkte, die regionale Spannweite 26,6.

108. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Kindertagesbetreuung zusätzliche lokale Bestandsaufnahmen durchzuführen und nach den Ursachen für niedrige Betreuungsquoten zu suchen, um anhand einer solchen Analyse den nachfrageorientierten Krippenausbau gegebenenfalls durch ergänzende fachliche Impulse steuern zu können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass nicht angemeldete, aber tatsächlich vorhandene Bedarfe nicht erkannt werden und fachpolitisch notwendige lokale Steuerungsimpulse unterbleiben.
109. Nach Auffassung der Behörde sind die regionalen Unterschiede insbesondere darauf zurückzuführen, dass bis zur Einführung des allgemeinen Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz für Zweijährige zum 1. August 2012 und für unter Zweijährige zum 1. August 2013 das nachfrageorientierte Kita-Gutscheinsystem in erster Linie auf das Betreuungsinteresse erwerbstätiger Eltern reagiert

Fachlich notwendige Steuerungsimpulse prüfen

⁴ Die Auswahl wurde auf eine Stichprobe von rund 10 % der Stadtteile und solche mit mehr als 1.000 Kindern begrenzt.

haben. Zu beachten sei auch, dass allein die Eltern nach eigenen Präferenzen die Entscheidung darüber treffen könnten, ob und wann sie für ihr Kind eine Krippenbetreuung in Anspruch nähmen.

Die vom Rechnungshof geforderte stadtteilbezogene Auswertung der Krippenbetreuungsquote sei erst ab dem Zeitpunkt der Einführung des allgemeinen Rechtsanspruchs sinnvoll. Die Behörde verweist dazu auf Daten, die zeigten, dass die Betreuungsquote Zweijähriger mit der Einführung des Rechtsanspruchs für diese Kinder in Stadtteilen mit ursprünglich geringer Betreuungsquote besonders stark angestiegen sei. Ungeachtet der ihrer Auffassung nach gegebenen Funktionstüchtigkeit des nachfrageorientierten Kita-Gutscheinsystems habe sie unabhängig von der Prüfung des Rechnungshofs die Absicht gehabt, die Krippenbetreuungsquote stadtteilbezogen zu analysieren. Demzufolge habe die Behörde damit begonnen, die regionale Inanspruchnahme von Krippenbetreuungsplätzen zu beobachten, um in Stadtteilen mit geringen Betreuungsquoten erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zur Steuerung des Nachfrageverhaltens der Eltern einzuleiten. Sie plane ab Januar 2014 die Umsetzung eines entsprechenden Projekts mit geeigneten Multiplikatoren in Stadtteilen mit hohem Migrationshintergrund und bislang noch unterdurchschnittlicher Krippennachfrage. Die Ursachen für niedrige Betreuungsquoten nach Einführung des allgemeinen Rechtsanspruchs für alle Ein- und Zweijährigen werde sie aufgrund der weiterhin hohen Ausbaudynamik im Krippenbereich erst auf Grundlage des zum 31. Dezember 2013 erreichten Ausbaustands suchen und analysieren.

110. Der Rechnungshof sieht in den Zusagen und Ankündigungen der Behörde geeignete Maßnahmen, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen. Die von der Behörde vorgetragene Argumentation, die stadtteilbezogenen Analysen seien erst mit Einführung des allgemeinen Rechtsanspruchs sinnvoll, verkennt ihre Planungs- und Steuerungsaufgaben: Die Transparenz über unterschiedliche Betreuungsquoten in den Stadtteilen hätte der Behörde wertvolle Informationen über Auffälligkeiten bezüglich des Nachfrageverhaltens gegeben und damit die Möglichkeit einer frühzeitigen Analyse eröffnet, ob die Senatsziele (Tz. 105) erreicht werden oder gegebenenfalls fachpolitische Steuerungsimpulse notwendig sind.

Zuwendungen

111. *Erhebliche Fristüberschreitungen bei Vorlage und Prüfung von Verwendungsnachweisen*
- In der Hälfte der geprüften Zuwendungsfälle⁵ sind die im Zuwendungsbescheid verfügte Vorlagefrist für die Verwendungsnachweise sowie die Frist zur Durchführung der Standardprüfung, die in allen Zuwendungsfällen zu erfolgen hat, zum Teil deutlich überschritten worden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die erheblichen Fristüberschreitungen zugelassen hat.

⁵ Von insgesamt 141 Fällen mit einem Zuwendungsvolumen über 50.000 Euro wurden zwölf Fälle geprüft.

112. Im Rahmen des Krippenausbauprogramms des Bundes ist zwischen der Behörde und der Finanzbehörde vereinbart worden, die Vorlage der Unterlagen und die Prüfung der Verwendungsnachweise nach einem vereinfachten Verwendungsnachweisverfahren vorzunehmen. Zusätzlich zur regelhaften Standardprüfung soll für Zuwendungen im Umfang von 50.000 bis 399.999 Euro die weitergehende Prüfung stichprobenweise und für Zuwendungen ab 400.000 Euro regelhaft durchgeführt werden. Die Behörde hatte die Vereinbarung unzutreffend dahingehend ausgelegt, dass weitergehende Prüfungen der Verwendungsnachweise nur stichprobenweise bei Zuwendungen ab 400.000 Euro durchzuführen sind.

Vereinfachtes Verwendungsnachweisverfahren fehlerhaft umgesetzt

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die erforderliche weitergehende Prüfung lediglich in einem von 35 Fällen erfolgt sowie bei 106 Zuwendungsfällen die weitergehende Prüfung in Form der Stichprobe unterblieben ist.

113. Die Behörde hat zugesagt,
- zukünftig die Vorlage der Verwendungsnachweise zeitnah zu überwachen und die Frist zur Durchführung der Standardprüfung einzuhalten,
 - alle noch ausstehenden weitergehenden Prüfungen bis spätestens Ende 2013 nachzuholen, die Vorgaben des vereinfachten Verwendungsnachweisverfahrens künftig einzuhalten und Prüfungen zeitgerecht durchzuführen sowie das Ergebnis zu dokumentieren.

Erteilung einer Betriebserlaubnis

114. Träger von Kindertageseinrichtungen benötigen gemäß § 45 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) eine Betriebserlaubnis. Diese wird nur dann nicht erteilt, wenn die Betreuung der Kinder durch geeignete Kräfte nicht gesichert ist, kein tragfähiges pädagogisches Konzept vorliegt, die Finanzierung nicht sichergestellt oder in sonstiger Weise das Wohl der Kinder in der Einrichtung nicht gewährleistet ist.

115. Die Erteilung der Betriebserlaubnis für neu errichtete Kindertagesstätten wurde nicht in allen Fällen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert. Insbesondere wurden Betriebserlaubnisse zunächst mündlich erteilt und nicht immer in schriftlich zweifelsfreier Form bestätigt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Verwaltungshandeln nicht immer nachvollziehbar gewesen ist.

Erteilung der Betriebserlaubnis nicht immer nachvollziehbar

116. Die Behörde hat zugesagt, eine Betriebserlaubnis zukünftig ausschließlich schriftlich zu erteilen und bei Änderungen bzw. bei Neuausfertigung eines Bescheids über eine Betriebserlaubnis die hierfür jeweils maßgeblichen Gründe in dem Bescheid bzw. in der Akte zu erläutern.

Bilanzierung

Sonstige Verbindlichkeiten

117. *Unterbliebene Passivierung noch nicht verwendeter Zuschüsse*
- Für Projekte von 2008 bis 2011, bei denen die Refinanzierung der Gebäudekosten durch das Leistungsentgelt (Teilentgelt Gebäude) im Rahmen des Kita-Gutscheinsystems erfolgt, wurden insgesamt über 16,8 Mio. Euro beim Bund abgefordert. Sofern diese Zuschüsse im Rahmen des Gutscheinsystems noch nicht zweckentsprechend verwendet worden waren, wurden sie fehlerhaft nicht als „Sonstige Verbindlichkeiten“ passiviert.

Geleistete Investitionszuwendungen

118. *Abschreibungen unterblieben infolge verspäteter Aktivierung*
- In der doppischen Rechnungslegung der Freien und Hansestadt Hamburg sind geleistete Investitionszuwendungen als immaterielle Vermögensgegenstände zu aktivieren. Ausgezählte Teilbeträge⁶, bei denen die geförderten Maßnahmen durch den Zuwendungsempfänger bereits fertiggestellt worden waren, wurden von der Behörde noch unter dem Posten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ ausgewiesen mit der Folge, dass planmäßige Abschreibungen unterblieben sind.

119. *Unzutreffende Nutzungsdauer*
- Bei allen über Zuwendungen finanzierten Neubauten und Umbauten wurde den immateriellen Vermögensgegenständen eine Nutzungsdauer von 25 Jahren statt der im Zuwendungsbescheid vorgegebenen Bindungszeit von 50 Jahren zugrunde gelegt.

Sonderposten für Investitionszuwendungen

- 120.
- Erhält die Freie und Hansestadt Hamburg zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände Zuschüsse von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft oder von einem privaten Dritten, ist der Zuwendungsbetrag in den Sonderposten für Investitionszuwendungen einzustellen. In diesen Fällen ist mit der Abschreibung der Einzelanlage auch ein entsprechender passiver Sonderposten für Investitionszuwendungen analog zur Abschreibung aufzulösen.

121. *Sonderposten für Investitionszuwendungen verspätet aufgelöst*
- In allen geprüften Zuwendungsfällen hat die Freie und Hansestadt Hamburg Bundesmittel aus dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ in Anspruch genommen. Ohne Ausnahme erfolgte die ertragswirksame Auflösung des Sonderpostens verspätet, in mehr als der Hälfte der Fälle erst 2012, obwohl eine Auflösung bereits im Geschäftsjahr 2011 oder früher hätte erfolgen müssen.

122. *Sonderposten für Investitionszuwendungen zu hoch passiviert*
- 2012 war der Gesamtbetrag ausgeschöpft, sodass ab diesem Zeitpunkt keine Bundesmittel mehr für die erteilten Zuwendungsbescheide zur Verfügung standen. Die Anlagenbuchhaltung hat

⁶ 5,1 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 und 2,5 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011.

hierüber keine Kenntnis von der zuständigen Fachabteilung erhalten und somit weiterhin Sonderposten für Investitionszuwendungen passiviert.

Bewertung durch den Rechnungshof

123. Bei der Aktivierung und Abschreibung der geleisteten Investitionszuwendungen und bei der Auflösung der Sonderposten für Investitionszuwendungen aus erhaltenen Bundesmitteln wurden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht beachtet. Diese festgestellten Fehler sind insbesondere auf eine unzureichende Prozesssicherheit zurückzuführen.

*Grundsätze
ordnungsmäßiger
Buchführung nicht
beachtet*

Wegen unzureichend organisierter Abläufe in der Behörde ist nicht sichergestellt, dass geleistete Investitionszuwendungen rechtzeitig in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht und abgeschrieben werden. Die Kommunikationsstrukturen, die die jeweiligen Anlagenbuchhaltungen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben umfassend und zweckmäßig wahrzunehmen, müssen in der Behörde verbessert werden.

*Abläufe
unzureichend
organisiert*

Bereits im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2008 hat der Rechnungshof auf die Notwendigkeit hingewiesen, Zuwendungsfälle nach der Förderrichtlinie Krippenausbau rechtzeitig zu aktivieren.

Der Rechnungshof hat die verspätete Aktivierung und den fehlerhaften Abschreibungsbeginn beanstandet.

Stellungnahme der Verwaltung

124. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt,
- noch nicht verwendete Zuschüsse für nicht im Zuwendungsweg geförderte Maßnahmen als „Sonstige Verbindlichkeiten“ zu passivieren und für die Auflösung ein Verfahren zu entwickeln, aus dem sich der Nachweis einer zweckentsprechenden Verwendung ergibt,
 - die Geschäftsvorfälle ihrer Anlagenbuchhaltung in geeigneter Weise zu überprüfen und erforderliche Korrekturen hinsichtlich der Aktivierung und Abschreibung der geleisteten Investitionszuwendungen aufgrund der Förderrichtlinie Krippenausbau und der Auflösung der Sonderposten für Investitionszuwendungen aus erhaltenen Bundesmitteln aus dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ vorzunehmen und
 - zukünftig die Geschäftsvorfälle vollständig nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung periodengerecht abzugrenzen und der Anlagenbuchhaltung alle notwendigen Informationen rechtzeitig und vollständig zu übermitteln.

Ambulante Hilfen durch Soziale Beratungsstellen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Zuwendungen an Träger Sozialer Beratungsstellen, die damit Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten zur Wohnungssicherung und Wohnungsbeschaffung verhelfen sollen, wurden teilweise nicht adressatengerecht und nicht nur für die vorgesehenen Leistungen eingesetzt.

Die geplante Neukonzeption der Sozialen Beratungsstellen sollte auf der Basis einer Bedarfsanalyse die erforderliche Unterstützung Hilfebedürftiger ohne Kapazitätsengpässe ermöglichen.

125. Im Rahmen der Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit sowie der Sicherung bestehender Wohnverhältnisse sind unter dem Titel 4620.684.05 „Zuschüsse an nichtstaatliche Stellen für Hilfen an Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 jeweils rund 2,8 Mio. Euro veranschlagt. Knapp 2,4 Mio. Euro davon gewährt die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) in Form von Zuwendungen den Trägern von sieben Sozialen Beratungsstellen, die – neben Straßensozialarbeit und offener Beratung – ambulante Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 ff. Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) erbringen.

Diese persönlichen Hilfen sollen entsprechend den Vorgaben Personen gewährt werden, bei denen besondere Lebensverhältnisse, wie etwa Wohnungslosigkeit, derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert. Konkrete Zielgruppe der persönlichen Hilfen durch die Sozialen Beratungsstellen sind nach den Zuwendungsbescheiden der BASFI die obdachlosen, wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen.

Gewährung der Hilfen

126. Die persönliche Hilfe setzt eine Bewilligung im Einzelfall durch die jeweils bezirklich zuständige Fachstelle für Wohnungsnotfälle (Fachstelle) voraus. Das Bewilligungsverfahren ist in einer Fachanweisung geregelt, in der u. a. die Sozialen Beratungsstellen als ambulante Dienstleister gemäß §§ 67 bis 69 SGB XII genannt werden. Für diese findet sich dort aber kein Hinweis auf die beson-

dere Zielgruppe der Leistung. Den Fachstellen fehlt damit ein entscheidender Anknüpfungspunkt für die Prüfung der Anträge auf persönliche Hilfen durch die Sozialen Beratungsstellen.

127. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialen Beratungsstellen auch für Personen, die in gesicherten bzw. weder akut noch konkret gefährdeten Wohnverhältnissen leben, Hilfen nach § 67 ff. SGB XII beantragt haben und die jeweilige Fachstelle diese bewilligte. Außerdem befanden sich unter den von den Sozialen Beratungsstellen unterstützten Personen auch solche, die eine Bewilligung von einer Fachstelle erhalten hatten, ohne dass die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen nach § 67 SGB XII (Vorliegen besonderer sozialer Schwierigkeiten) erfüllt waren. So wurde beispielsweise zur Begründung ausgeführt, ein Antragsteller „kenne sich mit den gesetzlichen Vorschriften nicht aus“ oder „kenne sich in Hamburg nicht aus, sei bei der Suche nach Arbeit und Wohnung auf Unterstützung angewiesen“.

*Bei Hilfestellung
Anspruchsvoraussetzungen
teilweise nicht
eingehalten*

Die in diesen Fällen ausgesprochenen Bewilligungen entsprachen damit nicht den Vorgaben.

128. Das Aufgaben- und Leistungsangebot der Sozialen Beratungsstellen bei den persönlichen Hilfen nach §§ 67 bis 69 SGB XII soll nach den Zuwendungsbescheiden der BASFI nur die Geld- und Schuldenverwaltung sowie die Unterstützung bei der Wohnungsvermittlung umfassen. Tatsächlich erbrachten die Sozialen Beratungsstellen in großem Umfang andere (Beratungs-)Leistungen, zum Beispiel in den Bereichen Arbeitsaufnahme, Umgang mit Behörden – insbesondere mit Jobcenter team.arbeit.hamburg – oder Unterstützung bei Arztbesuchen. Sie haben dafür Zuwendungsmittel eingesetzt, obwohl diese Leistungen nicht vom Zuwendungszweck umfasst waren.

*Aufgaben- und
Leistungsangebot
überschritten*

Die Fachstellen haben bei der Bewilligung der persönlichen Hilfen durch die Sozialen Beratungsstellen nicht hinreichend berücksichtigt, inwieweit die nach den Hilfeplänen vorgesehenen Leistungen vom Inhalt der Zuwendungsbescheide gedeckt waren. Auch insoweit hätten Darlegungen in der Fachanweisung, die den vorgesehenen Leistungsumfang verdeutlichen, zur Vermeidung der Fehler beitragen können.

129. Die Sachberichte der Sozialen Beratungsstellen, die der BASFI bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für die Zuwendungen vorlagen, enthielten statistische Angaben, aus denen zu schließen war, dass die Sozialen Beratungsstellen Leistungen erbrachten, obwohl weder Wohnungsnot noch sozialer Unterstützungsbedarf im Sinne von § 67 ff. SGB XII bestand bzw. die Art und Weise der Hilfen vom Leistungskatalog nicht umfasst waren. Aus diesen Erkenntnissen hat die BASFI keine Konsequenzen gezogen. Vielmehr hat sie hingenommen, dass die Sozialen Beratungsstellen Zuwendungsmittel für die Hilfen nach § 67 ff. SGB XII nicht adressatengerecht und nicht zweckentsprechend einsetzten.

*Zweckfremden
Einsatz von
Zuwendungsmitteln
geduldet*

130. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, im Zusammenwirken mit den Bezirksamtämtern künftig dafür zu sorgen, dass die Bewilligungen und der Mitteleinsatz durch die Sozialen Beratungsstellen adressatengerecht erfolgen und der in den Zuwendungsbescheiden vorgesehenen Leistungsbestimmung gerecht werden.

Bedarfsermittlung

131. Einige Soziale Beratungsstellen führten in den Sachberichten aus, dass sie immer wieder an ihre Kapazitätsgrenzen stießen und gegebenenfalls anspruchsberechtigte Menschen nicht in die Betreuung aufnehmen könnten. Es bestünden seit längerer Zeit Wartelisten; teilweise warteten Hilfesuchende bis zu vier Monate. Sechs der Fachstellen beklagten auch in einer Umfrage durch den Rechnungshof lange Wartezeiten für die Aufnahme in die persönlichen Hilfen.

132. Eine Bedarfsermittlung für die Hilfen durch die Sozialen Beratungsstellen konnte dem Rechnungshof im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt werden. Auch die Sachberichte hat die BASFI nicht für Auswertungen und Analysen genutzt. Der Behörde fehlen damit wichtige Grundlagen zur Beurteilung der Ergebnisse der mit den Zuwendungen finanzierten Leistungen sowie der Wirtschaftlichkeit des Handelns der Sozialen Beratungsstellen.

*Grundlagen zur
Beurteilung
des Bedarfs und
der bisherigen
Ergebnisse fehlen*

*Betreuungs-
schlüssel
überprüfungs-
bedürftig*

Der zurzeit für die Hilfen nach § 67 ff. SGB XII durch die Sozialen Beratungsstellen zugrunde gelegte Betreuungsschlüssel von 18 Klienten pro Beraterin bzw. Berater ist nach Einschätzung des Rechnungshofs für das vorgegebene Aufgaben- und Leistungsangebot als eher zu niedrig einzuordnen und durch die BASFI zu überprüfen. Dies gilt insbesondere im Vergleich mit den Leistungen im Rahmen der Betreuung der sogenannten „Containerplätze“, für die bei einem viel weitgehenderen Aufgabenkreis ebenfalls ein Betreuungsschlüssel von 1:18 zugrunde gelegt wird.

133. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, nunmehr eine Bedarfsanalyse auf der Basis aktueller Erkenntnisse durchzuführen und den Betreuungsschlüssel zu überprüfen. Er hat darauf hingewiesen, dass die Beachtung der Vorgaben aus den gesetzlichen Bestimmungen sowie den Zuwendungsbescheiden durch die Sozialen Beratungsstellen bzw. die Fachstellen dazu beitragen könnte, mit den vorhandenen Ressourcen den Gesamtbedarf ohne Wartezeiten für die Betroffenen zu decken.

Stellungnahme der Verwaltung

134. Die BASFI und die Bezirksamter haben zugesagt, die festgestellten Mängel im Verfahren der Hilfgewährung (Tz. 127 ff.) abzustellen.

Die BASFI hat weiter zugesagt, eine Bedarfsanalyse durchzuführen und den Betreuungsschlüssel zu überprüfen. Sie will die festgestellten Mängel im Rahmen der Neukonzeption der Sozialen Beratungsstellen aufgreifen und dabei auch prüfen, ob der Adressatenkreis neu zu bestimmen ist, um die Wohnungslosenhilfe zu optimieren. Die BASFI hat ihre Absicht erklärt, im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde und den Bezirksämtern die Fachanweisung anzupassen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Aufgabe, Leistungsberechtigte nach dem SGB II in den Arbeitsmarkt zu integrieren, obliegt dem Bund. Das zusätzliche finanzielle Engagement der Freien und Hansestadt Hamburg für diesen Zweck sollte überprüft werden: Die dafür bisher gegebenen Begründungen sind wenig tragfähig und ein zusätzlicher Nutzen ist nicht nachweisbar.

Der Behörde fehlt bisher der erforderliche Überblick über für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geleistete Zahlungen und deren Verwendung durch das mit der Umsetzung beauftragte Jobcenter team.arbeit.hamburg. Die Berichterstattung ist so zu organisieren, dass eine effektive Liquiditätssteuerung sowie ein Fach-Controlling ermöglicht werden.

Hamburgische Arbeitsmarktpolitik

135. Nach der Neuordnung der Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Beginn des Jahres 2005 sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sowie die kreisfreien Städte und Kreise Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II). Die Kompetenzen sind in der Weise verteilt, dass die kommunalen Träger – und damit auch die Freie und Hansestadt Hamburg – nur für die in § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig sind.¹ Alle übrigen Leistungen obliegen der Bundesagentur.
136. Obwohl die Bereitstellung und Finanzierung von Maßnahmen zur Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in den Arbeitsmarkt nach dieser zwischen Bund und Kommunen bestehenden Kompetenzabgrenzung Aufgabe der Bundesagentur ist, wendet die Freie und Hansestadt Hamburg hierfür zwar in der Höhe rückläufige, aber immer noch erhebliche Haushaltsmittel zusätzlich auf:

¹ Kommunale Eingliederungsleistungen gemäß § 16a SGB II (bestimmte Betreuungs- und Pflegeleistungen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung), Bedarf für Unterkunft und Heizung, Erstausrüstungen der Wohnung sowie bei Schwangerschaft und Geburt (§ 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II), Zuschüsse für Unterkunft und Heizung bei Auszubildenden (§ 27 Absatz 3 SGB II) und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II).

Hamburgische Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Beträge in Mio. Euro)					
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Betrag	34,5	21,5	25,7	18,7	17,5
Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/231 vom 18. April 2011, Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 4					

137. Der Senat hat im Jahr 2004 der Bürgerschaft mitgeteilt,² damit folgende Ziele zu verfolgen:

- Eine höhere Aktivierungsquote³ als im SGB II vorgesehen zu erreichen, um dadurch die örtliche Arbeitslosenquote überdurchschnittlich zu senken.
- Größeren Einfluss auf die Programmstruktur von Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) und die Zielgruppenorientierung zu gewinnen, um durch die nachhaltige Integration Hilfebedürftiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse die von der Freien und Hansestadt Hamburg zu finanzierenden Kosten der Unterkunft dauerhaft zu senken.
- Die aktivierenden Instrumente der Beschäftigungsförderung für spezifische stadtpolitische Zwecke zu nutzen.

Im Finanzbericht 2013/2014 hat der Senat ausgeführt, Zielgruppe der Hamburger Arbeitsmarktpolitik seien neben den Langzeitarbeitslosen insbesondere die Jugendlichen und Jungerwachsenen.⁴ Die Behörde hat dazu im Prüfungsverfahren die Auffassung vertreten, diese Zielgruppe würde durch die von t.a.h. durchgeführten Maßnahmen in der Zuständigkeit der Bundesagentur nicht genügend und nicht mit dem richtigen Fokus gefördert.

138. Die Zielsetzungen des Senats sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs jedoch wenig tragfähig, denn:

*Zielsetzungen
wenig tragfähig*

- Im SGB II ist weder eine bestimmte Aktivierungsquote vorgesehen noch kann angegeben werden, welcher Anteil der tatsächlichen Aktivierungsquoten auf den Einsatz zusätzlicher hamburgischer Mittel zurückzuführen ist.

² Bürgerschaftsdrucksache 18/550 vom 21. Juni 2004, „Finanzbericht 2005/2006“, S. 168 f.

³ Unter „Aktivierungsquote“ versteht die Bundesagentur den Anteil der Teilnehmer an SGB-II-Eingliederungsmaßnahmen an der Gesamtzahl der arbeitslosen SGB-II-Empfänger.

⁴ Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache 20/4578 vom 11. Juni 2012, S. 54.

- Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind im SGB II klar geregelt. Den Trägern obliegt die Verantwortung für die Erbringung der in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Leistungen; sie haben insoweit gegenüber der gemeinsamen Einrichtung t.a.h. ein Weisungsrecht.⁵ Das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm muss unter Beachtung der Zielvorgaben der jeweils zuständigen Träger abgestimmt werden.⁶ Die Gewinnung eines darüber hinausgehenden Einflusses auf die Programmstruktur und die Zielgruppenorientierung durch die Einbringung weiterer Landesmittel ist nicht vorgesehen.
- Die Nutzung aktivierender Instrumente der Beschäftigungsförderung für spezifische stadtpolitische Zwecke führt, worauf der Rechnungshof bereits zu einem früheren Zeitpunkt hingewiesen hatte⁷, zu Zielkonflikten zwischen dem stadtpolitischen Aufgabenbezug und der Förderung der Teilnehmer.
- Angesichts des Umfangs der aus Eingliederungsmitteln des Bundes finanzierten Maßnahmen ist die – nicht näher begründete – Behauptung nicht belegt, dass diese zur Versorgung der von der Behörde als besonders förderungswürdig erkannten Zielgruppe der Jugendlichen und Jungerwachsenen sowie der Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend sind.

139. Nach Angaben der Behörde sollen bei der Zielgruppe die persönliche Stabilisierung und der Abbau von Vermittlungshemmnissen ermöglicht werden, um langfristig eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen.

*Integrationserfolge
nicht nachweisbar*

Es fehlt aber bisher der Nachweis eben dieser Integrationserfolge. Der Senat stellt in seiner Bewertung des Arbeitsmarktprogramms 2012 selbst fest, dass es eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit im SGB-II-Bereich gibt, bei der „trotz systematischer Förderung in Aktivierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen ein nachhaltiger Übergang in Beschäftigung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht gelungen“ ist.⁸ Eine von der Behörde in Auftrag gegebene Evaluation der beschäftigungschaffenden Maßnahmen⁹ kam zu dem Ergebnis, dass die Chancen der Teilnehmer an diesen Maßnahmen auf eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt u. a. durch den sogenannten Lock-in-Effekt¹⁰ auf Dauer sogar eher zurückgegangen waren.

Darüber hinaus ist der Behörde nach ihren eigenen Angaben eine Messung der Zielerreichung bisher weder personenbezogen noch auf Programmebene möglich.

⁵ § 44b Absatz 3 SGB II.

⁶ § 44c Absatz 6 SGB II.

⁷ Jahresbericht 2009, „Förderung des stadtpolitischen Nutzens bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“, Tzn. 539 bis 552.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/8445 vom 18. Juni 2013, S. 31.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/1316 vom 30. August 2011.

¹⁰ Der Verbleib von Teilnehmern in einer Maßnahme verfestigt sich, weil sie während der Maßnahme weniger intensiv nach einer regulären Beschäftigung suchen.

140. Die Behörde hat ergänzend erläutert, sie sehe die Freie und Hansestadt Hamburg auch in der Rolle, über die Finanzierung und Pilotierung innovativer Instrumente die Aufgabenwahrnehmung von t.a.h. zu unterstützen und bundespolitische Anstöße zu geben.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg auf die Bundespolitik in den gesetzlich vorgesehenen Gremien bzw. Verfahren gewährleistet sind. Freiwillige Leistungen zur Unterstützung des Bundes bedürfen angesichts bestehender Haushaltsdefizite und der zusätzlichen Anforderungen der Schuldenbremse einer besonders kritischen Betrachtung.

141. Der Rechnungshof sieht das finanzielle Engagement der Freien und Hansestadt Hamburg für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angesichts der originären Zuständigkeit des Bundes, der geringen Tragfähigkeit der dafür angeführten Gründe und der fehlenden Nachweise von daraus resultierenden Integrationserfolgen im Ergebnis kritisch. Er hält es für erforderlich, eine Überprüfung des bisherigen Konzepts vorzunehmen und Ressourcen vorrangig für die in der originären Zuständigkeit und Gewährleistungsverantwortung der Freien und Hansestadt Hamburg liegenden flankierenden Leistungen nach § 16a SGB II¹¹ einzusetzen.

Arbeitsmarktpolitisches Konzept überprüfen

Bereitstellung und Verwaltung der Mittel

142. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat t.a.h. mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beauftragt und die hierfür erforderlichen Mittel bereitgestellt. Zu den Einzelheiten hat die Behörde¹² jährlich Verwaltungsvereinbarungen geschlossen. In diesen ist festgelegt, welche Leistungen in welchem Umfang durch hamburgische Mittel gefördert werden und welche Regeln für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung, das Controlling, die Rechnungslegung und die Prüfung gelten.

143. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde nicht über eine geordnete, einheitlich strukturierte und belastbare Übersicht über die t.a.h. zur Verfügung gestellten Mittel und deren Verwendung verfügt. Sie ist über Zahlungsrückläufe und realisierte Rückforderungen hamburgischer Haushaltsmittel durch t.a.h. nicht informiert. Außerdem fehlen Festlegungen zu den Strukturen eines Berichtswesens und damit die Grundlagen für ein Controlling, das es der Behörde ermöglicht, steuernd einzugreifen.

Keine geordnete Übersicht über Verwendung geleisteter Zahlungen

144. Bei der Ausführung des Haushaltsplans hat die Behörde zu gewährleisten, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben und Ausgaben unter Wahrung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vor ihrer Fälligkeit geleistet werden.¹³

Haushaltsrechtliche Anforderungen nicht eingehalten

¹¹ Siehe Fn. 1.

¹² Bis März 2011 Behörde für Wirtschaft und Arbeit.

¹³ § 34 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Diesen Anforderungen wird die Behörde angesichts der festgestellten Mängel nach wie vor nicht gerecht. Der Rechnungshof hatte entsprechende Mängel bereits vor einigen Jahren zum Anlass genommen, die seinerzeit zuständige Behörde auf ihre Verpflichtungen hinzuweisen, eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sicherzustellen, und eine entsprechende Zusage erhalten.¹⁴

145. Darüber hinaus ist der Rechnungshof auf eine gesonderte Zuweisung an t.a.h. in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro gestoßen, über deren Verwendung t.a.h. im Rahmen eigener arbeitsmarktpolitischer Leistungen selbst entschieden hat. Es fehlt an einer sachlichen Rechtfertigung für eine solche Zuweisung, mit der die Behörde Aufwendungen übernahm, die gemäß § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB II der Bund hätte tragen müssen und für die daher keine Notwendigkeit bestand. Dies widerspricht den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 34 in Verbindung mit § 7 LHO. Hinzu kommt, dass die Anfang Februar 2007 ausgezahlten Mittel in nennenswerter Höhe erst in den Jahren 2008 bis 2010 von t.a.h. verausgabt wurden und somit auch ein nicht unerheblicher Zinsnachteil für die Freie und Hansestadt Hamburg entstand.

Zahlungen an t.a.h. ohne sachliche Rechtfertigung

146. Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Berichterstattung durch t.a.h. so zu organisieren, dass eine effektive Liquiditätssteuerung sowie ein Fach-Controlling ermöglicht werden.

Programmplanung und -umsetzung

147. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei allen von ihm geprüften Programmen erhebliche Mängel bei der Analyse der Ausgangslage und des Bedarfs bestanden. Soweit er von der Behörde hierzu lediglich auf „politische Vorgaben“ verwiesen wurde, ist darauf hinzuweisen, dass diese weder von haushaltsrechtlichen Verpflichtungen noch von der Aufgabe entbinden, durch Aufbereitung der maßgeblichen Daten und Aufzeigen von Folgen Senat und Bürgerschaft über die Auswirkungen des politisch Gewollten zu informieren und zu beraten.

Erhebliche Mängel bei der Analyse der Ausgangslage und des Bedarfs

148. Zu Beanstandungen hat auch das Verfahren zur Auswahl geeigneter Projektträger Anlass gegeben. Das Interessenbekundungsverfahren beim Programm „Job Perspektive“¹⁵ gewährleistete kein faires, alle Interessenten gleichermaßen bewertendes Verfahren; die Gewichtung der Auswahlkriterien war nicht schlüssig. Somit ist unklar geblieben, was letztlich den Ausschlag für die Auswahl der Projekte gab. Hinzu kommt, dass Projekte gefördert wurden,

Mängel bei der Umsetzung

¹⁴ Jahresbericht 2011, „Innovative Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik“, Tzn. 383 bis 390.

¹⁵ Im Programm „Job Perspektive“ hat die Freie und Hansestadt Hamburg zwischen 2008 und 2012 den Beschäftigungszuschuss gemäß § 16a SGB II (in der damals gültigen Fassung) aus Landesmitteln um 25 Prozentpunkte auf insgesamt 100 % aufgestockt und zusätzlich eine projektabhängige Fallkostenspachale gezahlt. Gefördert wurden Beschäftigungsverhältnisse bei Projekten mit stadtteilverpolitischer Ausrichtung.

obwohl im Auswahlverfahren Mängel bei der Erfüllung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „Öffentliches Interesse“ dokumentiert worden waren.

149. Erhebliche Mängel bestanden bei der t.a.h. überlassenen Abwicklung der einzelnen Zuwendungsverfahren. Die Behörde verzichtete weitgehend darauf, sich Informationen über die zweckentsprechende Verwendung der t.a.h. zur Verfügung gestellten Mittel und den Programmerfolg zu verschaffen. *Zuwendungsverfahren fehlerhaft*
150. Hervorzuheben sind folgende Einzelmängel:
- Im Programm „AGH Qualifizierung Plus“¹⁶ wurden Projekte gefördert, die nicht oder wenig geeignet waren, den Förderzweck zu erfüllen.
 - Im Programm „Job Perspektive“ war eine Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung nicht möglich, da die hamburgischen Mittel nicht projektbezogen als Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO, sondern einzelfallbezogen auf sozialrechtlicher Grundlage gewährt und die Berichte zu den personenbezogenen Akten genommen worden waren, auf die die Behörde nach eigener Angabe aus Gründen des Datenschutzes keinen Zugriff hat. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dies die Behörde nicht von der Verpflichtung entbindet, die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel zu überprüfen, was auch ohne Übermittlung personenbezogener Sozialdaten möglich ist.
 - In den Programmen „AGH Qualifizierung Plus“ und „Beschäftigungspool“¹⁷ fehlten in vielen Fällen die erforderlichen Verwendungsnachweise. Auch soweit diese vorlagen, wurden keine Verwendungsnachweisprüfungen vorgenommen.
 - Im Programm „Bürgerarbeit“¹⁸ entsprachen die Bescheide über die Landesförderung hinsichtlich des Zweckzwecks nicht der Förderrichtlinie¹⁹ bzw. gaben keine operablen Ziele vor. In einer Reihe von Fällen fehlten die Sachberichte; sie wurden erst anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs nachgefordert.

¹⁶ Im Programm „AGH Qualifizierung Plus“ sollten in den Jahren 2010 und 2011 Mehrkosten zur Finanzierung besonders aufwandsintensiver und marktnaher Förderungs- und Schulungsmaßnahmen für Teilnehmer der Arbeitsgelegenheiten mit stadtteilpolitischer Ausrichtung gefördert werden.

¹⁷ Im Programm „Beschäftigungspool“ wurden zwischen 2006 und 2010 drei Projekte bei Verbänden gefördert, in denen durch gezielte Beratung von Betrieben eine bessere Vermittlung von Arbeitslosen und die Besetzung offener Stellen erreicht werden sollten; t.a.h. unterstützte dies durch Bildung eines sogenannten Beschäftigtenpools, aus dem Arbeitslose gezielt in die entsprechenden Branchen vermittelt werden sollten.

¹⁸ Gegenstand des Bundesprogramms „Bürgerarbeit“ ist ein mehrstufiges Verfahren zur Integration arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Freie und Hansestadt Hamburg finanziert zusätzlich zur Bundesförderung einen Zuschuss von monatlich 150 Euro je Beschäftigungsverhältnis für Coaching und Vermittlungsaktivitäten.

¹⁹ In der Fassung vom 1. Juli 2011.

- Im Programm „Beschäftigungspool“ wurden Zuwendungen ohne Begründung als Vollfinanzierung gewährt, obwohl diese Finanzierung gemäß Verwaltungsvorschriften Nr. 2.3 zu § 44 LHO nur ausnahmsweise erfolgen darf und aus den Unterlagen das hohe Eigeninteresse der geförderten Institutionen aus der Wirtschaft an der Durchführung der Maßnahmen hervorging.
151. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Programmplanung und -umsetzung beanstandet sowie die Behörde aufgefordert, für die Behebung zu sorgen und künftig ordnungsgemäße Zuwendungsverfahren sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

152. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat den Sachverhaltsfeststellungen des Rechnungshofs zu den Zielsetzungen der Hamburger Arbeitsmarktpolitik, den fehlenden Nachweisen von Integrationserfolgen und einem Erkenntnisdefizit der Behörde hinsichtlich der Messung der Wirksamkeit von Maßnahmen (Tz. 137 ff.) nicht widersprochen. Hinsichtlich der Zielsetzungen hat sie erklärt, eigene arbeitsmarktpolitische Akzente und Anreize – auch über die in § 16a SGB II festgelegten kommunalen Eingliederungsleistungen hinaus – zu setzen, sei ausdrücklicher Wille von Senat und Bürgerschaft und schlage sich in der Bewilligung entsprechender Haushaltsansätze und der Beschlussfassung zu arbeitsmarktpolitischen Strategien und Ansätzen nieder. Die Behörde hat auf die von der Bundesagentur durchgeführten Evaluationsmaßnahmen hingewiesen und zugesagt, das Controlling darüber hinaus weiterzuentwickeln, um künftig die Leistungen der Freien und Hansestadt Hamburg in ihrer Zielsetzung überprüfen und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit einschätzen zu können.
153. Den beanstandeten haushaltsrechtlichen Verstößen bei der Bereitstellung und Verwaltung der Mittel (Tz. 142 ff.) ist die Behörde ebenfalls nicht entgegengetreten. Sie hat mitgeteilt, dass bei zukünftigen Vereinbarungen mit t.a.h. über die Umsetzung von Programmen mit Beteiligung des Haushalts der Freien und Hansestadt Hamburg die Anforderungen des Rechnungshofs berücksichtigt werden sollen. Für die auslaufenden Programme will sie ein Fach-Controlling nachholen.
154. In Hinblick auf die vom Rechnungshof im Einzelnen festgestellten Mängel bei der Programmplanung und -umsetzung (Tz. 147 ff.) hat die BASFI im Wesentlichen auf die Umsetzungsverantwortung von t.a.h. für die geprüften Programme verwiesen. Die Übertragung der aus Mitteln der Freien und Hansestadt Hamburg finanzierten Module auf t.a.h. hat sie u. a. mit niedrigen Kosten der Umsetzung begründet.

Eine zusätzliche Prüfung des Bedarfs sei im Falle des Programms „Job Perspektive“ entbehrlich gewesen, da der Handlungsbedarf angesichts der überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote in der Freien und Hansestadt Hamburg zum Zeitpunkt der Festlegung im April 2008 offensichtlich gewesen sei.

Die BASFI wie auch t.a.h. haben eine ordnungsgemäße Durchführung der Zuwendungsverfahren zugesagt. Insbesondere würden fehlende Verwendungsnachweise nachgefordert, geprüft und zu viel gezahlte Mittel zurückgefordert.

Bewertung durch den Rechnungshof

155. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es – unbeschadet der von der Behörde zugesagten Verbesserung der Controlling-Strukturen – bei den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik insbesondere in Zeiten begrenzter Haushaltsmittel darauf ankommt, Prioritätsentscheidungen zu treffen. Da sich nicht jeder gesellschaftspolitischen Herausforderung mit staatlicher Intervention begegnen lässt und auch nicht jede staatliche Maßnahme den gewünschten Effekt erreicht, bedarf es rechtzeitig einer objektiven Bestandsaufnahme und sind bei Fehlentwicklungen unverzüglich Konsequenzen zu ziehen. Im Fall von erfolglosen Programmen wird nicht nur in der Sache nichts bewirkt. Zugleich stehen die Mittel für potenziell erfolgreichere Maßnahmen und für anderweitige Aufgaben nicht zur Verfügung. Dem kommt im Verhältnis freiwilliger Leistungen – wie in dem Bereich der arbeitsmarktpolitischen Programme – zu den Aufgaben, zu denen die Freie und Hansestadt Hamburg durch Vorschriften verpflichtet ist, besondere Bedeutung zu.
156. Soweit die BASFI hinsichtlich der Durchführung von Programmplanung und -umsetzung auf die Verantwortung von t.a.h. verweist, erkennt sie, dass Aufgaben, zu deren Erfüllung sie sich Dritter bedient, grundsätzlich in der Ergebnisverantwortung der Behörde verbleiben. Zwar mögen Leistungen durch Dritte angesichts deren fachlicher Qualifikation und organisatorischer Flexibilität sinnvoll sein. Die Exekutive wird aber ihrer Verpflichtung zu effektivem und effizientem Einsatz der Haushaltsmittel erst dann vollständig gerecht, wenn die maßgeblichen Informationen über Grundlagen, Ziele und Ergebnisse geplanter bzw. durchgeführter Maßnahmen zeitgerecht vorliegen und überprüft werden. Außerdem enthebt sie die Einschaltung Dritter nicht ihrer haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeit für die sachgerechte Verwendung der von der Bürgerschaft bereitgestellten Mittel.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe

Finanzbehörde / Bezirksamt Eimsbüttel

Nebentätigkeiten von Bediensteten des Bezirksamts Eimsbüttel bei Zuwendungsempfängern in seinem Tätigkeitsbereich führen zu unzulässigen Interessenkollisionen. Mängel im internen Kontrollsystem und bei der Korruptionsprävention müssen abgestellt werden.

Das Bezirksamt hat Zuwendungsbestimmungen missachtet.

157. Das Bezirksamt Eimsbüttel (Bezirksamt) ist mit seinem Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe zentral für die Durchführung der Aufgaben der Jugendgerichtshilfe (JGH) zuständig. Dazu gehört die Umsetzung ambulanter Maßnahmen wie begleiteter Arbeitsleistungen, Sozialer Trainingskurse und Täter-Opfer-Ausgleiche, die Jugendlichen und Heranwachsenden im Jugendstrafverfahren auferlegt werden. Die JGH arbeitet dazu mit neun Trägern der freien Jugendhilfe zusammen, die dafür vom Bezirksamt Zuwendungen erhalten. Drei von ihnen als die für die ambulanten Maßnahmen der JGH bedeutendsten Vereine mit dem größten Zuwendungsvolumen erhielten jährlich insgesamt rund 800.000 Euro. Der Rechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen an diese drei Vereine geprüft.

Gewährung von Zuwendungen

158. Das Verfahren über die Gewährung von Zuwendungen regeln die §§ 23 und 44 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.
159. Das Bezirksamt erließ Zuwendungsbescheide mit verbindlichen Leistungsvereinbarungen zur Konkretisierung des Zuwendungszwecks. Die Leistungsvereinbarungen verpflichteten die Vereine u. a., Ist-Daten zum Maßnahmenenerfolg zu erheben und dem Bezirksamt hierüber zu berichten. Das Bezirksamt gab den Vereinen jedoch keine verbindlichen Zielwerte zum Maßnahmenenerfolg vor wie etwa den Mindestanteil erfolgreicher Kursteilnehmer im Verhältnis zu den Gesamtteilnehmern. Damit verfügte das Bezirksamt über keine hinreichenden Grundlagen für die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen.

*Grundlagen für
Erfolgskontrollen
fehlen*

Im Übrigen enthielten die Leistungsvereinbarungen zwar verbindliche Vorgaben (zum Beispiel Betreuungsschlüssel, Sitzungsstunden je Person, Öffnungszeiten), deren Einhaltung kontrollierte das Bezirksamt aber nicht konsequent. So fehlten im Verwendungsnachweis eines Vereins entsprechende Ist-Informationen. Das Bezirksamt forderte diese nicht nach und führte keinen Soll-Ist-Vergleich durch. Damit konnte es entgegen seiner Verpflichtung nicht feststellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Es fehlte infolgedessen auch an den Grundlagen, um bei Nichterreichen verbindlicher Vorgaben die Zuwendung gegebenenfalls zurückzufordern.

- | | | |
|------|--|---|
| 160. | Darüber hinaus nahm das Bezirksamt es hin, dass als Teil der Finanzierungspläne der Vereine wiederholt Eigen- bzw. Drittmittel angegeben wurden, die am Ende gar nicht zur Verfügung standen. Teilweise betrug die Mindereinnahmen einzelner Ansätze mehr als 20.000 Euro. So bestand das Risiko von Finanzierungslücken und in der Folge von Leistungseinschränkungen oder Zuwendungsnachforderungen. Seiner Verpflichtung, bereits im Antragsverfahren den Nachweis der Gesamtfinanzierung sicherzustellen, kam das Bezirksamt nicht hinreichend nach. | <i>Nachweis der Gesamtfinanzierung nicht erbracht</i> |
| 161. | Das Bezirksamt ließ bereits in seinen Zuwendungsbescheiden – entgegen dem Ausnahmecharakter der zugrundeliegenden Regelung bei der hier gegebenen Fehlbedarfsfinanzierung – regelmäßig die Rücklagenbildung zu und beschränkte diese Möglichkeit überdies vorschriftswidrig nicht auf erwirtschaftete Überschüsse. Erst mit der Verwendungsnachweisprüfung hätte es die Höhe zulässiger Rücklagen feststellen können. Tatsächlich zahlte es diese Mittel bereits vor deren Abschluss aus. | <i>Voraussetzung für Rücklagenbildung nicht gegeben</i> |
| 162. | Das Bezirksamt zahlte den Vereinen die Zuwendungsmittel auf deren Anforderung ratenweise aus. Eine angeforderte Rate überstieg die vorherigen um mehr als das Dreifache. Obwohl Zuwendungen nur insoweit und nicht eher hätten ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt worden wären, zahlte das Bezirksamt den Betrag – ohne eine Begründung zu verlangen – aus. | <i>Auffällig hohe Rate ohne Nachfrage ausgezahlt</i> |
| 163. | Das Bezirksamt gewährte zwei Vereinen Zuwendungen für den Kauf von Kleinbussen. Obwohl in den Anträgen Bedarfsbegründungen fehlten, verlangte es keine ergänzenden Unterlagen. Ebensovienig konnte es dem Rechnungshof die vorgeschriebene Überprüfung des Bedarfs und des besonderen Interesses der Freien und Hansestadt Hamburg belegen. | <i>Bedarfsprüfung unterlassen</i> |

Bei der Verwendungsnachweisprüfung bemerkte das Bezirksamt nicht, dass einer der Vereine eine Rechnung vorgelegt hatte, die auf einen dritten Verein als Käufer ausgestellt worden war. Später teilte der Verein dem Bezirksamt mit, dass ein Kleinbus versehentlich auf einen dritten Verein zugelassen worden sei. Das Bezirksamt passte daraufhin den Zuwendungszweck an die von den Vereinen geschaffenen Tatsachen an, um den damit entstandenen Mangel der zweckwidrigen Mittelverwendung zu heilen. Die gebotene Überprüfung des Bedarfs sowie des besonderen Interesses

der Freien und Hansestadt Hamburg an einem Fahrzeug für den dritten Verein unterließ es jedoch wiederum. Anhand der mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Belege hätte es erkennen müssen, dass Zuwendungsmittel bereits vor Abschluss des Weitergabevertrags unter den Vereinen zweckwidrig verwendet worden waren, und diese zurückfordern müssen.

164. Der Rechnungshof hat
- die zahlreichen Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen beanstandet und das Bezirksamt aufgefordert, diese künftig zu beachten, und
 - empfohlen, die Rücklagenbildung nicht zuzulassen.
165. Das Bezirksamt hat die festgestellten Mängel eingeräumt und erklärt, es habe bereits Maßnahmen zu deren Beseitigung eingeleitet.

Personelle Verflechtungen

Feststellungen

166. *Abschnittsleiter trafen Entscheidungen in Doppelfunktion*
- 24 Bedienstete des Fachamts Straffälligen- und Gerichtshilfe, darunter 22 der JGH, übten von 2006 bis 2013 zumindest zeitweise entgeltliche oder unentgeltliche Nebentätigkeiten bei den drei in die Prüfung einbezogenen Vereinen aus. Hierzu zählten alle vier Abschnittsleiter der JGH, die jeweils mindestens einem Vereinsvorstand angehörten. Die Vorstände zweier Vereine waren vollständig mit Bediensteten der JGH besetzt. Durchgängig war der zuständige JGH-Abschnitt, in dem der jeweilige Bedienstete arbeitet, identisch mit dem Einsatzgebiet des Vereins, bei dem er seine Vorstandstätigkeit ausübte. Das Bezirksamt verfolgte mit der Präsenz seiner Bediensteten in den Vorständen das Ziel, ein bedarfsgerechtes Angebot der Vereine für die Behörde sicherzustellen.
- Nebentätigkeiten aus Zuwendungen bezahlt*
- Bedienstete waren auch als geringfügig Beschäftigte und Honorarkräfte (zum Beispiel als Trainer oder in der Buchhaltung) für diese Vereine tätig und erhielten demzufolge ihre Entgelte aus Zuwendungsmitteln des Bezirksamts. Ein in Vollzeit beim Bezirksamt beschäftigter Bediensteter übte 2009 Nebentätigkeiten für insgesamt rund 7.900 Euro im Umfang von rund 9,75 Stunden pro Woche aus. Damit überschritt seine Gesamtarbeitszeit die nach dem Arbeitszeitgesetz zulässige Höchstarbeitszeit.
- Durch Nebentätigkeit zulässige Höchstarbeitszeit überschritten*
167. *Abschnittsleiter auch bei Zuwendungsempfänger tätig*
- Abschnittsleiter stellten als Funktionsträger der Vereine – zum Teil unter nicht genehmigter Nutzung dienstlicher Einrichtungen – beim Bezirksamt Zuwendungsanträge, gaben rechtsverbindliche Unterschriften ab und forderten Zuwendungsraten an. So stellte ein Abschnittsleiter der JGH den Zuwendungsantrag für die Kleinbusse (Tz. 163). Ein anderer Abschnittsleiter – im Vorstand desselben Vereins tätig – befürwortete diesen Antrag aus Sicht des Bezirksamts.

168. Auf die Nebentätigkeitsanzeigen ihrer sowohl im Bezirksamt als auch bei ihren Vereinen tätigen Mitarbeiter hin prüften die Abschnittsleiter selbst mögliche Interessenkollisionen und Gefährdungen anderer dienstlicher Interessen und verneinten diese.
169. Zwei im Vorstand eines Vereins tätige Bedienstete der JGH überprüften 2007 mehrfach in ihrer JGH-Funktion vom Verein an die JGH adressierte Rechnungen und gaben Feststellungsbescheinigungen (u. a. „sachlich richtig“) ab bzw. gaben sie in einem Fall eine Zahlung in Höhe von 26.000 Euro frei. *Rechnungen des eigenen Vereins überprüft und freigegeben*
170. Das Bezirksamt prüfte 2008/2009, ob eine Beeinflussung des Verwaltungshandelns durch ehrenamtliche Aktivitäten von Mitarbeitern der JGH in Vereinen, die eine Zuwendung erhalten, anzunehmen sei. Es kam zur Auffassung, dass keine Interessenvermischung zu erkennen sei. *Vorschriften bei Rechtsprüfung nicht herangezogen*
171. Die dargestellten Nebentätigkeiten verstießen gegen personalrechtliche Bestimmungen, die der Vermeidung von Interessenkollisionen dienen.¹ Das Bezirksamt unterließ es bei seiner Rechtsprüfung, die maßgeblichen Vorschriften einzubeziehen. Die Abgabe von Feststellungsbescheinigungen in eigenen Angelegenheiten – wozu auch die Vorstandstätigkeit zählt – verletzte zudem haushaltsrechtliche Bestimmungen, die der Kassensicherheit dienen.² *Personal- und Kassenvorschriften missachtet*

Bei Beschäftigten sind Nebentätigkeiten nicht mit den Interessen des Arbeitgebers vereinbar, wenn sie Angelegenheiten betreffen, die zum Aufgabenbereich der Beschäftigungsdienststelle des Beschäftigten gehören. Auch Beamten ist die Ausübung einer Nebentätigkeit in einer Angelegenheit, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird oder tätig werden kann, zu untersagen. Beides lag hier vor: Zum Aufgabenbereich des Bezirksamts gehört die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (Tz. 157). Das Bezirksamt nahm die Kenntnis über die Ausübung der Nebentätigkeiten nicht zum Anlass, diese zu untersagen und die Bediensteten auf deren Unzulässigkeit hinzuweisen sowie seiner Verpflichtung entsprechend Regelungen zur Vermeidung von Interessenkollisionen bei Zuwendungsempfängern zu erlassen.

Indem die zugleich für die Vereine tätigen Abschnittsleiter mögliche Interessenkollisionen im Rahmen der Nebentätigkeitsanzeigen ihrer Mitarbeiter prüften, kollidierten in ihrer Person Interessen, die ihren Ausschluss vom Verfahren hätten nach sich ziehen müssen. Zudem hätte die Benutzung dienstlicher Einrichtungen eine Genehmigung mit entsprechender Kostenerstattung erfordert.

¹ § 73 Absatz 1 Nrn. 2 bis 4 und 6 Hamburgisches Beamtenengesetz; Nr. 3.4.7 der Durchführungshinweise des Personalamts zu § 3 Absatz 4 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder.

² Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO.

172. Die Feststellungen des Rechnungshofs belegen, dass Schwachstellen im internen Kontrollsystem bestanden und das Bezirksamt entgegen den Vorschriften zur Korruptionsprävention³ bisher keine hinreichenden organisatorischen Maßnahmen ergriffen hatte, um die Korruptionsrisiken in diesem Bereich zu reduzieren.
- Schwachstellen im internen Kontrollsystem*
173. Die Einflussnahme von Bediensteten der JGH auf die Vereine verletzte überdies das im Jugendhilferecht verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach die öffentliche Jugendhilfe die Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten hat.⁴
- Subsidiaritätsprinzip der Jugendhilfe verletzt*
174. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen personal-, haushalts- und jugendhilferechtliche Vorschriften beanstandet.
- Er hat das Bezirksamt aufgefordert, diese künftig zu beachten, insbesondere
- Nebentätigkeiten seiner Bediensteten bei den betreffenden Vereinen zu untersagen sowie die Bediensteten auf ihre Arbeits- und Dienstpflichten hinzuweisen,
 - die Bewilligung von Zuwendungen mit der Auflage zu versehen, keine Bediensteten des Bezirksamts entgeltlich oder unentgeltlich zu beschäftigen,
 - das interne Kontrollsystem bzw. die Korruptionsprävention zu verstärken, indem es Regelungen zum Umgang mit möglichen Interessenkollisionen in seine Dienstanweisungen aufnimmt und die Prüfung der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten Bediensteter ausschließlich dem für Personalangelegenheiten zuständigen Fachamt zuweist.

Stellungnahme der Verwaltung

175. Das Bezirksamt hat ausgeführt, dass der Verein die Überschreitung der Höchstarbeitszeit (Tz. 166) durch seinen Mitarbeiter eingeräumt habe.
- Neue Anträge auf entgeltliche Nebentätigkeiten von JGH-Bediensteten will es mangels fachlicher Notwendigkeit nicht mehr bewilligen. Es will prüfen, inwieweit Aufgaben bei freien Trägern durch Fachpersonal außerhalb der JGH wahrgenommen werden können. Auf die Ausübung bestehender entgeltlicher Nebentätigkeiten könne im Einzelfall bis auf Weiteres jedoch nicht verzichtet werden, da Fachkräfte anderweitig nicht verfügbar bzw. teurer seien.

³ Vgl. Nrn. 1 und 4 der Vereinbarung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsprävention) vom 30. August 2001 (MittVw 2001, S. 191).

⁴ Vgl. § 4 Absätze 1 und 3 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII).

Das Bezirksamt will aber ausschließen, dass

- Abschnittsleiter Entscheidungen in Doppelfunktion treffen,
- JGH-Bedienstete Rechnungen des Mitgliedsvereins prüfen und freigeben sowie
- freie Träger dienstliche Einrichtungen kostenlos nutzen.

176. Das Bezirksamt vertritt im Übrigen die Auffassung, dass seine Rechtsanwendung den Verwaltungsvorschriften der obersten Dienstbehörde entspreche, auch wenn es diese nicht herangezogen habe (Tz. 170 ff.). Da das Bezirksamt die Nebentätigkeiten von Bediensteten der JGH in den Vereinen als im Interesse der Freien und Hansestadt Hamburg bewertet habe, liege keine Interessenkollision vor. Zur Aufgabe der JGH gehöre u. a. die Durchführung und Kontrolle der ambulanten Maßnahmen. Bis auf eine Durchführungsaufgabe, die der Gesetzgeber ausdrücklich der JGH zuordne, habe das Bezirksamt alle anderen Durchführungsaufgaben auf freie Träger ausgelagert. Damit habe es vor allem auch eine Entflechtung der Aufgabenwahrnehmung bezweckt. Auch wenn die Verantwortlichkeit der JGH weiterhin in vollem Umfang bestehen bleibe, so sei – hinsichtlich der übertragenen Aufgaben – eine Trennung von den verbleibenden Aufgaben gegeben. Um ein Abbrechen der benötigten Angebote und eine Funktionsunfähigkeit der Trägervereine zu vermeiden, sei eine Fortsetzung der individualisierten Betrachtungsweise der Nebentätigkeitsbeurteilung geboten gewesen. Daher habe das Bezirksamt in jedem Einzelfall geprüft, ob durch die Aufnahme der Nebentätigkeit eine Beeinflussung im Hinblick auf die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Bediensteten in Bezug auf ihre Dienstausübung gegeben sei. Dies sei ein entscheidendes Kriterium im Rahmen der Korruptionsprävention. Auch die für die JGH zuständige Fachbehörde habe keinen Anlass gesehen, die Nebentätigkeiten infrage zu stellen.
177. Hinsichtlich der Besetzung der Vorstände hält das Bezirksamt es deshalb fachlich und sozialpolitisch nicht für vertretbar, den Forderungen des Rechnungshofs unverzüglich nachzukommen. Wenn das tragende ehrenamtliche Personal mit seinem Fach- und Sachverstand nicht mehr zur Verfügung stünde, müssten die Vereine aufgelöst werden. Alle ambulanten Maßnahmen könnten nicht mehr gemäß den fachlichen und rechtlichen Erfordernissen durchgeführt und Aufträge der Gerichte nicht mehr abgearbeitet werden.
178. Bei der Rechtsprüfung habe das Bezirksamt auch die über lange Zeiträume gewachsenen und politisch gewollten Strukturen berücksichtigt. Aufgrund unverändert gültiger Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft⁵ sei die JGH zur aktiven Beteiligung an bzw. zum Zuweisen und Überwachen der Durchführung von ambulanten Maßnahmen im Jugendstrafverfahren verpflichtet. Zudem habe der Senat 1986 u. a. die Ziele verfolgen wollen, dass straffällige Jugendliche nicht in Sonderprojekte ausgegrenzt würden und die

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 11/5530 vom 17. Dezember 1985, S. 4, Nr. 3.2.

JGH sich an den ambulanten Betreuungsprogrammen aktiv beteilige. Zur Realisierung dieses Zielbildes habe es von vornherein an freien Trägern gefehlt. Diese hätten hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit der JGH die Prinzipien ihrer Arbeit wie Vertraulichkeit und Parteilichkeit in Gefahr gesehen und deshalb kaum Interesse an einer Zusammenarbeit gezeigt. Dies habe zwangsläufig dazu geführt, dass durch Bedienstete der JGH Vereine als Kooperationspartner hätten gegründet werden müssen, um die Ziele des Senats zu erreichen. Es habe auch den Vorgaben des SGB VIII entsprochen, wonach vorrangig freie Träger mit der Durchführung von Aufgaben beauftragt werden sollten. Zudem hätten die Vereine auf diese Weise Einnahmen erzielen und somit den Haushalt um rund 200.000 Euro jährlich entlasten können.

179. Das Bezirksamt hat angekündigt, an Lösungen zu arbeiten, die den Ausschluss von Interessenkollisionen, die Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung und die Einnahmenerzielung gleichermaßen berücksichtigen.

Bewertung durch den Rechnungshof

180. Der Rechnungshof betont, dass hier die Ausübung sowohl unentgeltlicher als auch entgeltlicher Nebentätigkeiten unzulässig ist. Das Nebentätigkeitsrecht lässt eine individualisierte Betrachtung nicht zu. Selbst wenn auf fachliche Notwendigkeiten abzustellen wäre, vermag dies die Nebentätigkeit eines JGH-Bediensteten in der Buchhaltung eines Vereins nicht zu begründen.
181. Senat und Bürgerschaft haben keineswegs beschlossen oder befürwortet, dass Bedienstete der JGH Nebentätigkeiten bei teils neu zu gründenden freien Trägern ausüben sollen. Im Gegenteil: „Eine Bezuschussung von hauptamtlichen Kräften sollte ausgeschlossen werden, da erwartet wird, dass sich die Jugendgerichtshelfer aktiv mit eigener Arbeitskapazität in das Projekt einbringen. [...] Daraus ergibt sich, dass es sinnvoll ist, die vorhandene Infrastruktur der offenen Jugendarbeit in Hamburg – wo immer sich das als möglich erweist – mit den Kapazitäten der Sozialarbeiter in der Jugendgerichtshilfe zu verbinden.“⁶ Damit zielte der politische Wille darauf ab, dass die durch JGH-Bedienstete wahrzunehmenden Aufgaben soweit möglich auf vorhandene freie Träger übertragen werden oder aber dem Hauptamt zugeordnet bleiben sollten. Diese Zielsetzung wäre auch derzeit geeignet, Interessenkollisionen von vornherein auszuschließen. Das Bezirksamt hat mit zunehmender Auslagerung von behördlichen Teilaufgaben auf die drei betreffenden Vereine das Problem der Interessenkollisionen jedoch noch verstärkt.

Zudem lässt das Bezirksamt bei dem angeführten Interesse an der Ausübung der Nebentätigkeiten und der damit beabsichtigten Einflussnahme der JGH auf freie Träger der Jugendhilfe nach wie vor außer Acht, dass dies jugendhilferechtlich unzulässig ist (Tz. 173). Auch wenn das Bezirksamt die Nebentätigkeiten als in

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 11/5530 vom 17. Dezember 1985, Anlage S. 17 f.

seinem Interesse liegend wertet, kann es dadurch diese rechtliche Beschränkung nicht beseitigen. Soweit das Bezirksamt die Gründung der Vereine durch JGH-Bedienstete und die Angebotsentwicklung damit begründet, dass vorrangig freie Träger bei der Durchführung von Aufgaben beauftragt werden sollen⁷, greift diese Argumentation zu kurz. Der Gesetzgeber ging beim Subsidiaritätsprinzip nicht davon aus, dass die Träger der freien Jugendhilfe von der öffentlichen Jugendhilfe beherrscht würden (Tz. 173).

182. Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass Senat und Bürgerschaft das Thema Interessenkollisionen bereits aus Anlass der Empfehlungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“⁸ behandelt haben. So hat der Senat als beispielgebende Maßnahme ausgeführt, dass die damalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales entsprechende Regeln erlassen habe.⁹ Auch die darin enthaltene Vorschrift zur Beachtung des Nebentätigkeitsrechts¹⁰ gehört deshalb zur Umsetzung der von Senat und Bürgerschaft verfolgten Ziele zur Vermeidung von Interessenkollisionen.

Dies muss auch für das Bezirksamt vorrangiges Ziel werden. Seine Absicht, Einnahmen der Vereine zur Entlastung des hamburgischen Haushalts zu sichern, folgt zwar den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, verstößt aber zugleich gegen geltendes Recht. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit können indes nur innerhalb des durch Recht und Gesetz gesteckten Rahmens Vorrang haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt nach langjähriger Untätigkeit trotz Kenntnis der Sachlage nunmehr zügig Lösungen zur vollständigen Beseitigung der Interessenkollisionen erarbeitet.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁷ Vgl. § 4 Absatz 2 SGB VIII als Teil des gesetzlich formulierten Subsidiaritätsprinzips.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16. November 2000.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 16/5992 vom 8. Mai 2001, S. 25.

¹⁰ Nr. 3.8 der Allgemeinen Regeln für die Entsendung Bediensteter als Mitglieder in Gremien außerbehördlicher privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Aufgabenfeld der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales unter Berücksichtigung des Problems der Befangenheit vom 1. September 1998.

Sportveranstaltungen

Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Der Verwaltung fehlen für die Förderung von Sportveranstaltungen auf Grundlage des aktuellen Leitbildes klar definierte Zielvorgaben. Ungeklärt ist insbesondere der Umgang mit der früher maßgeblichen Zielsetzung „Wirtschafts- und Tourismusförderung“.

Vor Förderentscheidungen muss ermittelt werden, welche wesentlichen geldwerten Leistungen die Freie und Hansestadt Hamburg neben der Zuwendung erbringt.

Vorschriften des Zuwendungsrechts werden nicht hinreichend beachtet und Zusagen zu früheren Forderungen des Rechnungshofs nicht vollständig eingehalten.

Umfang und Ziele der Förderung

183. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS)¹ fördert die Durchführung von Sportveranstaltungen durch Zuwendungen. Gegenüber 2005 hat sich die Zahl der geförderten Veranstaltungen von 24 auf 53 im Jahr 2012 erhöht. Das jährliche Fördervolumen lag zwischen 280.000 Euro in 2005 und rund 1 Mio. Euro in 2010. Die Einzel Förderungen bewegten sich zwischen weniger als 1.000 Euro für kleinere Sportveranstaltungen und bis zu 400.000 Euro für Sportgroßveranstaltungen.
184. Mit der Dekadenstrategie Sport (Dekadenstrategie) hat der Senat Anfang 2012 ein Leitbild für den Sport in der Freien und Hansestadt Hamburg vorgelegt, das in zehn Dekadenzielen mit Zielbeschreibungen die wichtigsten Maßnahmen vorgibt.² Generelles Ziel ist danach, dass Sport und Bewegungsförderung als politische Querschnittsaufgabe der Gesundheit und Lebensqualität der Bürger dient. Die in den einzelnen Dekadenzielen beschriebenen Zielsetzungen stehen nebeneinander und sind nicht vom Ziel „Gesundheit und Lebensqualität“ abgeleitet. Für die Förderung von Sportgroßveranstaltungen gilt insbesondere das Dekadenziel 4 „Stadt als Stadion für Ligen und Sportevents“, das als eine der fünf wichtigsten Maßnahmen die Etablierung der „Hamburger Top Ten“³ bezeichnet. Mit der Umsetzung der Dekadenstrategie hat die Verwaltung bereits 2012 begonnen.

¹ Die Zuständigkeit für die Sportförderung hat in den vergangenen Jahren mehrfach gewechselt: bis zum 31. Dezember 2003 Behörde für Inneres, vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Mai 2008 Behörde für Bildung und Sport, vom 1. Juni 2008 bis 30. September 2010 Behörde für Kultur, Sport und Medien, seit 1. Oktober 2010 Behörde für Inneres und Sport.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/2948 vom 24. Januar 2012.

³ Serie von jährlich wiederkehrenden Sportevents im öffentlichen Raum im Abstand von ca. vier bis sechs Wochen zueinander.

185. Die Ziele und Kennzahlen des Haushaltsplans 2013/2014 zu Sportveranstaltungen berücksichtigen die Dekadenstrategie noch nicht, sondern sind weiterhin identisch mit den Zielen des Haushaltsplans 2011/2012 und darauf ausgerichtet, das wirtschaftliche und touristische Wachstum der Metropole Hamburg durch hochkarätige Sportveranstaltungen zu stärken.

Obwohl das früher geltende Ziel „Wirtschafts- und Tourismusförderung“ in der Dekadenstrategie nicht genannt ist, kommt ihm nach wie vor faktisch Bedeutung zu. Zum einen wurden 2013 die zur Stärkung der Attraktivität Hamburgs einzusetzenden Einnahmen der Kultur- und Tourismustaxe auch für Sportgroßereignisse verwendet. Zum anderen basieren die aktuell von der Zukunftskommission Sport erarbeiteten Kriterien zu den „Hamburg Top Ten“ ebenfalls auf dieser Zielsetzung.

Die Richtlinie für die Förderung von Sportveranstaltungen in der Fassung vom 15. Februar 2012 (Förderrichtlinie), die sowohl Handlungsanweisung für die Verwaltung als auch Orientierung für die Zuwendungsempfänger hinsichtlich der Zuwendungskriterien ist, hat die BIS ebenfalls noch nicht an die Zielsetzungen der Dekadenstrategie angepasst.

186. Angesichts der nicht kongruenten Senatsziele für die Förderung von Sportgroßveranstaltungen in der Dekadenstrategie, im Haushaltsplan, in der Förderrichtlinie und in Arbeitsergebnissen der Zukunftskommission erweist sich insbesondere der Umgang mit der Zielsetzung „Wirtschafts- und Tourismusförderung“ als klärungsbedürftig.

Ungeklärter Umgang mit der Zielsetzung „Wirtschafts- und Tourismusförderung“

Unter dem Aspekt, dass der Haushaltsplan für die BIS als Auswahlbereich nach § 15a LHO Art und Umfang der Leistungen (Leistungszweck) der Verwaltung verbindlich festlegt und damit Grundlage für die Gewährung von Zuwendungen ist, hätte die BIS angesichts der fehlenden Anpassung des Haushaltsplans nicht mit einer haushaltswirksamen Umsetzung der Dekadenstrategie beginnen dürfen.

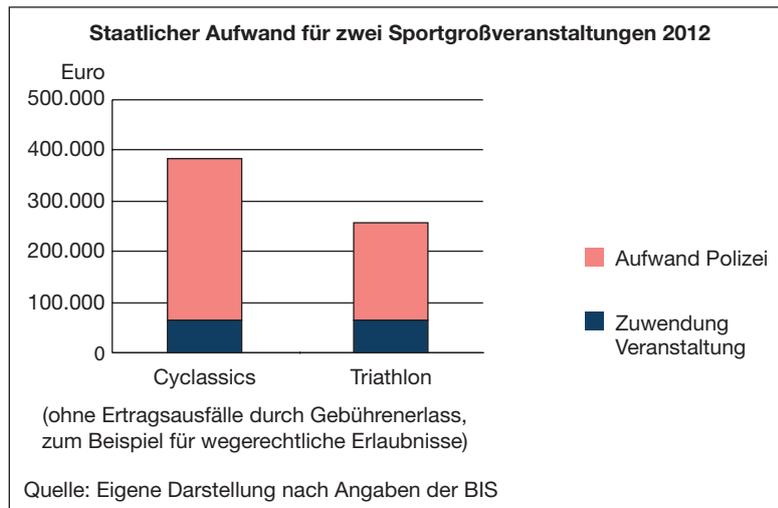
187. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert,
- mit der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) zu klären, ob und inwieweit das Ziel „Wirtschafts- und Tourismusförderung“ in Bezug auf Sportgroßveranstaltungen über das Jahr 2013 hinaus verfolgt werden soll,
 - die aus der Gesamtzielsetzung abgeleiteten und konkretisierten (Teil-)Ziele und Kennzahlen spätestens in den Haushaltsplanentwurf 2015/2016 aufzunehmen sowie
 - die Richtlinien für die Förderung von Sportveranstaltungen entsprechend anzupassen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

188. *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ohne monetäre Faktoren*

Bei der Entscheidung über die Förderung von Sportveranstaltungen verwendet die BIS grundsätzlich eine Bewertungstabelle. Anhand ihrer Kriterien⁴ wird eine Nutzwertanalyse erstellt.

Es werden aber nicht alle monetären Faktoren einbezogen. Über die Zuwendung hinausgehender weiterer Aufwand, der neben der Zuwendung für die Veranstaltungen entsteht (zum Beispiel für nicht erstattete Leistungen der Polizei) wird nicht berücksichtigt. Beispielhaft hat der Rechnungshof maßgeblichen weiteren Aufwand für zwei Sportgroßveranstaltungen im Jahr 2012 ermittelt:



Darüber hinaus basieren die bei der Nutzwertanalyse eingesetzten Kriterien nicht auf dem aktuellen Stand der städtischen Zielsetzungen (Tz. 184 f.).

189. Die staatliche Unterstützung von Sportveranstaltungen erfordert als finanzwirksame Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO. Grundsätzlich sind dabei zwar alle Kosten einzubeziehen, weil sich nur so feststellen lässt, ob und inwieweit die Vorteile einer Förderung die Nachteile überwiegen. Die Angemessenheit ist aber nach den Erfordernissen des Einzelfalls zu beurteilen.
190. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert,
- wesentliche „nicht refinanzierte Aufwendungen der Stadt“ als monetäre Faktoren bei der Förderung von Sportveranstaltungen zu berücksichtigen und dieses zu dokumentieren und
 - die Bewertungstabelle an die zu überarbeitende Förderrichtlinie (Tz. 185) anzupassen.

⁴ Zum Beispiel Leistungssport, Breitensport, regionale bis weltweite Ausstrahlung, Schwerpunktsportart, Anzahl der Teilnehmer und Zuschauer, Medienpräsenz, Image, wirtschaftlicher Einfluss.

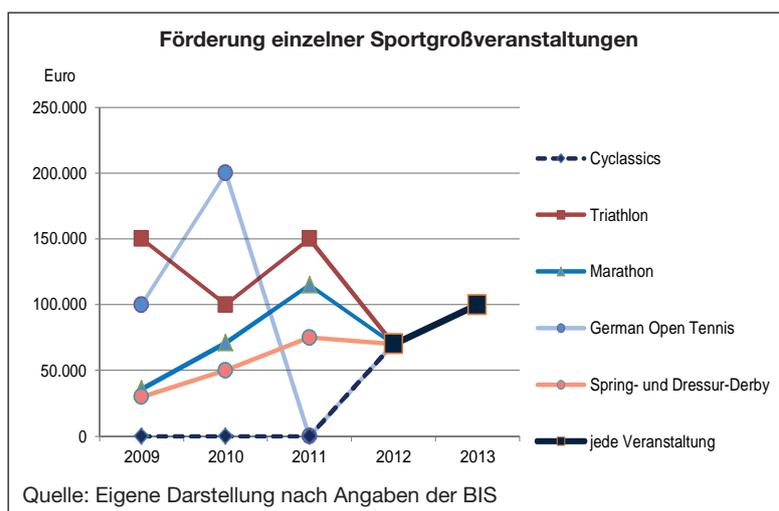
Förderung einzelner Sportgroßveranstaltungen

„Hamburger Sportsommer“ und „Hamburg Top Ten“

191. Im Jahr 2012 bewilligte die BIS für die unter der Dachmarke „Hamburger Sportsommer“ veranstalteten Sportgroßveranstaltungen Triathlon Hamburg (Triathlon), Cyclastics, Marathon, German Open Tennis Championships und Deutsches Spring- und Dressur-Derby eine Zuwendung über insgesamt 350.000 Euro, die die Veranstalter zu gleichen Teilen unter sich (jeweils 70.000 Euro) aufteilten, obgleich von ihnen ursprünglich unterschiedliche Bedarfe geltend gemacht worden waren.

Im Jahr 2013 förderte die BIS im Rahmen der angestrebten „Hamburg Top Ten“ (Tz. 184) die genannten Sportveranstaltungen pauschal mit jeweils 100.000 Euro aus den Einnahmen der Kultur- und Tourismustaxe.

In den Jahren zuvor hatte eine differenzierte bzw. keine (Cyclastics) Förderung der Veranstaltungen stattgefunden:



192. Für einzelne Veranstaltungen legten die Veranstalter 2012 und 2013 Finanzierungspläne vor, die über die Zuwendungssumme hinausgehende Defizite auswiesen. Damit konnte die Gesamtfinanzierung dieser Veranstaltungen nicht als gesichert gelten.

Keine gesicherte Gesamtfinanzierung

Die BIS nahm vor der Bewilligung der Zuwendungen für den „Hamburger Sportsommer“ und die „Hamburg Top Ten“ keine validen Zuwendungsbedarfsprüfungen vor. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob und inwieweit für einzelne Veranstaltungen Zuwendungsbedarfe in der gezahlten Höhe bestanden haben, weil beispielsweise die Cyclastics vor 2012 bereits 16 Mal ohne staatliche Förderung stattgefunden hatten und für andere Veranstaltungen in den Vorjahren erheblich geringere oder auch höhere Zuwendungen gezahlt worden waren.

Keine validen Bedarfsprüfungen

Das Vorgehen der BIS in den Jahren 2012 und 2013 beinhaltete einerseits die Gefahr eines Mitnahmeeffekts bei Veranstaltern, die mehr Eigenmittel hätten einbringen können (Verletzung des

Subsidiaritätsprinzips), andererseits die Gefahr der Anschubfinanzierung von nicht gesicherten Veranstaltungen (Verstoß gegen Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 44 LHO).

193. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, künftig
- die Projektbeschreibungen und Finanzierungspläne auf Plausibilität zu prüfen und
 - Zuwendungen nur für einzelne Sportveranstaltungen und bedarfsgerecht zu bewilligen.

Triathlon

194. Zur Förderung des Triathlons in den Jahren 2009 bis 2011 schloss die Behörde mit dem Veranstalter einen Vertrag mit Zusatzvereinbarung ab, mit dem die finanzielle Unterstützung der Veranstaltungen festgelegt wurde. Eine ausnahmsweise zulässige Förderung aufgrund eines Zuwendungsvertrags bedingt, dass dieser alle Gegenstände so regelt, wie diese Gegenstand eines Zuwendungsbescheides wären. Der Vertrag enthielt jedoch keine Regelungen, wonach Zuwendungsvorschriften zu beachten waren.

195. *Förderung ohne Beachtung von Zuwendungsvorschriften*
- Da der Zuwendungsbedarf nicht anhand eines Finanzierungsplans überprüft wurde und die Verträge keine Regelungen zur zweckentsprechenden Mittelverwendung, zur Vorlage von Verwendungsnachweisen und zu Rückforderungsoptionen enthielten, konnten später weder die zweckentsprechende Verwendung der gezahlten Beträge geprüft noch etwaige Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden.

196. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, bei einer ausnahmsweisen Verwendung von Zuwendungsverträgen die Zuwendungsvorschriften einzubeziehen.

Galopp-Derby

197. *Förderung durch zwei Behörden*
- Das in Hamburg ausgetragene Derby-Meeting Deutsches Galopp-Derby (Galopp-Derby) ist insbesondere eine Pferdeleistungsprüfung im Sinne des § 7 Tierzuchtgesetz. Die BWVI unterstützt den veranstaltenden Hamburger Renn-Club e.V. (HRC) im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Pferdezucht jedes Jahr durch Erstattungen aus der Totalisatorsteuer⁵ und durch die Erstattung von Geläufpflegekosten sowie zusätzlich durch Einzelzuwendungen. Zur Sicherung des Galopp-Derbys gewährte die für Sport zuständige Behörde dem HRC seit 2007 ebenfalls jährliche Zuwendungen.

⁵ Rennvereine betreiben Pferdewetten am sogenannten Totalisator. Auf die Wettinsätze werden nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt Steuern erhoben. Die Rennvereine erhalten bisher bis zu 96 % des Aufkommens der Totalisatorsteuer als Zuweisung für die Durchführung öffentlicher Pferdeleistungsprüfungen.

198. Die Förderung dieser Sportveranstaltung war jedoch in der jährlichen Haushaltsplanung der für den Sport zuständigen Behörde in keinem der Jahre vorgesehen. Vielmehr musste die Finanzierung jeweils kurzfristig nach Antragstellung des HRC sichergestellt werden, etwa durch Nachforderung von Haushaltsmitteln, Inanspruchnahme von Resten, aus Einnahmen der Kultur- und Tourismussteuern oder Finanzierung aus anderen Haushaltstiteln – in einem Fall entgegen dessen Zweckbestimmung.⁶ Eine langfristige Regelung der Förderung des Galopp-Derbys ist nach Auskunft der BIS und der BWVI aufgrund der seit Jahren offenen Entscheidung über die Errichtung einer Doppelrennbahn für den Trab- und Galopprennsport unterblieben. Konsequenz waren fehlende oder aufwendige Abstimmungsprozesse.
199. Der Rechnungshof hat ein geregeltes Abstimmungsverfahren bei der Förderung des Galopp-Derbys zwischen der BIS und der BWVI gefordert. Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit könnte sich die Konzentration der Zuständigkeit für die Förderung bei einer Behörde als vorteilhaft erweisen, aufgrund der Grundförderung der Pferdezucht vorzugsweise bei der BWVI.

Regelmäßig aufwendige Mittelbereitstellung

Anwendung des Zuwendungsrechts

200. Im Rahmen der Prüfung „Sportförderung“ hatte der Rechnungshof bereits 2011 Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt und beanstandet.⁷ Ihrer Zusage, die festgestellten Verstöße künftig zu unterlassen, ist die BIS nicht vollständig nachgekommen. Dies betrifft insbesondere
- Projektförderungen ohne gesicherte Gesamtfinanzierung,
 - verfrühte Auszahlungen und
 - ungenutzte Widerrufs- und Rückforderungsmöglichkeiten bei Minderausgaben des Veranstalters.

Zuwendungsrecht nicht hinreichend beachtet

Zudem hat die BIS nicht für alle geförderten Sportgroßveranstaltungen Kennzahlenwerte entwickelt und – soweit solche entwickelt sind – diese nicht eindeutig zur leistungs- und ergebnisorientierten Bezeichnung des Zuwendungszwecks und seiner anschließenden Erfolgskontrolle genutzt.

Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Mängel nunmehr zügig zu beseitigen und die einschlägigen Vorschriften künftig zu beachten.

Stellungnahme der Verwaltung

201. Die BIS und die BWVI haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

⁶ 2012 aus dem Titel 7400.684.04 „Sicherung der Leistungsprüfung im Trabrennsport“ der BWVI.

⁷ Jahresbericht 2012, „Sportförderung“, Tz. 615 f.

Zuwendungsbauten

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Schule und Berufsbildung

Bewilligungsbehörden haben ihre baufachlichen Aufgaben nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Die Nichtbeachtung grundlegender Handlungsvorgaben führte zu finanziellen Nachteilen.

202. Der Rechnungshof hat bei der Förderung von Bauvorhaben die Wahrnehmung baufachlicher Aufgaben durch die Bewilligungsbehörden geprüft. Hierzu hat er zu insgesamt 24 Einzelfällen in vier Behörden Erhebungen durchgeführt. Die geprüften Fälle wurden in den Jahren 2009 bis 2012 beschieden, die Zuwendungen lagen zwischen 30.000 Euro und 3 Mio. Euro; das Fördervolumen betrug zusammen rund 10,3 Mio. Euro.

Antragstellung

203. Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung für Baumaßnahmen ist die Prüfung der vom Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung vorzulegenden Bau- und Kostenunterlagen (Nr. 11.5 VV-Bau). Diese baufachliche Prüfung ist zwingend notwendig, um die Wirtschaftlichkeit der Planung und Angemessenheit der Kosten beurteilen und mögliche spätere Abweichungen von den der Bewilligung zugrunde liegenden Unterlagen feststellen zu können.
204. Die Praxis zeigt allerdings, dass die Bewilligungsbehörden sich weitgehend nur auf eine rechnerische Prüfung der Antragsunterlagen konzentrieren und damit die Voraussetzungen für die Zuwendungsbewilligung nicht bzw. nur eingeschränkt gegeben sind: In sechs Fällen haben Bewilligungsbehörden keine baufachliche Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen durchgeführt, in weiteren elf Fällen beruhte die baufachliche Prüfung auf nicht vollständigen Antragsunterlagen.
- Keine bzw. unzureichende Prüfung von Bau- und Kostenunterlagen*
205. Der Rechnungshof hat die fehlenden bzw. unzureichend durchgeführten Prüfungen beanstandet und gefordert, dass die Behörden die Durchführung baufachlicher Prüfungen auf Grundlage vollständiger und aussagekräftiger Unterlagen künftig sicherstellen.

Vergabe

206. Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen haben Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Bauaufträgen die VOB/A anzuwenden, wenn der Gesamtauftragswert einer Baumaßnahme bzw. eines Bauwerks ohne Umsatzsteuer mehr als 50.000 Euro beträgt. Ziel dieser Verpflichtung ist, dass Aufträge in einem geordneten und transparenten Wettbewerbsverfahren und damit wirtschaftlich vergeben werden. Mit der Auflage, die Bewilligungsbehörde rechtzeitig über die jeweils vorgesehene Vergabeart zu unterrichten, soll vor Beginn des Vergabeverfahrens deren Einflussmöglichkeit gesichert werden.
207. In nahezu allen geprüften Fällen (22 von 24) erfolgte keine Unterrichtung der Bewilligungsbehörde über die gewählte Vergabeart und forderten die Bewilligungsbehörden diese vom Zuwendungsempfänger auch nicht ein. Über das gesamte Zuwendungsverfahren waren mögliche Verstöße gegen Vergabebestimmungen nicht Gegenstand behördeneigener Prüfungen.
208. Erfahrungsgemäß bietet ein Wettbewerb mehrerer Anbieter die realistische Chance, für ein Bauvorhaben eine um etwa 10 % wirtschaftlichere Variante zu erreichen. Danach hätte rechnerisch die Gesamtzuwendungshöhe um rund 0,5 Mio. Euro geringer ausfallen können, wenn lediglich bei der Hälfte des betrachteten Zuwendungsvolumens von 10,3 Mio. Euro eine Auftragsvergabe entsprechend den Vergabebestimmungen erfolgt wäre.
209. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bewilligungsbehörden die Einhaltung der Vergabebestimmungen nicht überprüft haben. Sie sind damit ihrer Aufgabe nicht hinreichend nachgekommen, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit über alle Phasen des Zuwendungsverfahrens Rechnung zu tragen (Nr. 11.3 VV-Bau).

Vergabe von Bauaufträgen generell ungeprüft

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2008 deckungsgleiche Mängel festgestellt und gefordert, dass die Bewilligungsbehörden sich spätestens bei der Prüfung des Verwendungsnachweises über die gewählte Vergabeart informieren und nachvollziehen, ob das Vergabeverfahren plausibel dokumentiert ist.¹ Der Senat hatte dies damals zugesagt. Entsprechend der Senatszusage müssen die Behörden die Durchsetzung der Vergabebestimmung im Zuwendungsverfahren überwachen und bei einem Verstoß gegen diese Auflage regelmäßig den Widerruf der Zuwendung prüfen (vgl. VV Nr. 8.1 zu § 44 LHO).

¹ Jahresbericht 2009, „Durchsetzung von Vergabebestimmungen bei Zuwendungen für Bauprojekte“, Tzn. 207 bis 212.

Auszahlung

210. Die Zuwendung darf nur bis zu der Höhe angefordert werden, zu der sie für fällige Zahlungen innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung benötigt wird. Für die Beurteilung des tatsächlichen Mittelbedarfs bei Bauvorhaben haben die Zuwendungsempfänger grundsätzlich das zu führende Bauausgabebuch vorzulegen, das die Einnahmen und Ausgaben des Bauprojekts ausweist (Nr. 11.7 VV-Bau). Diese Handlungsvorgaben sollen verhindern, dass dem Zuwendungsempfänger öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, die er nicht alsbald benötigt, und ihm möglicherweise ungerechtfertigte Zinsgewinne, der Freien und Hansestadt Hamburg indes Zinsnachteile entstehen.

Voraussetzungen für Auszahlungen weitgehend nicht überprüft

211. In annähernd 90 % der geprüften Fälle haben Bewilligungsbehörden Zuwendungen ohne Vorlage des Bauausgabebuchs ausgezahlt. Damit blieb unklar, inwieweit die angeforderten Beträge unter Berücksichtigung der Eigenmittel des Zuwendungsempfängers tatsächlich bereits benötigt wurden.

212. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bewilligungsbehörden Zuwendungen ausgezahlt haben, ohne vorher die für eine Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben vom Zuwendungsempfänger einzufordern. Damit konnten mögliche finanzielle Nachteile nicht ausgeschlossen werden. Die Behörden müssen künftig verstärkt auf die formalen Voraussetzungen für die Auszahlung von Zuwendungen achten.

Finanzierungsart

213. Vor der Bewilligung einer Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage der Freien und Hansestadt Hamburg den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht. Im Gegensatz zur Anteilfinanzierung und Fehlbedarfsfinanzierung verbleiben bei der Festbetragsfinanzierung Mehreinnahmen und Minderausgaben grundsätzlich beim Zuwendungsempfänger. Sie sollte daher nur in Betracht kommen, wenn u. a. die zuwendungsfähigen Ausgaben und Einnahmen so konkret zu ermitteln sind, dass wesentliche Veränderungen nicht zu erwarten sind oder die Höhe der Zuwendung im Verhältnis zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gering ist (VV zu § 44 LHO, Endnote 1).

Voraussetzungen für Festbetragsfinanzierung ungeprüft

Für zehn Bauvorhaben wurde die Zuwendung als Festbetragsfinanzierung bewilligt. In sieben Fällen waren diese Voraussetzungen für die Festbetragsfinanzierung nicht erfüllt oder es blieb offen, ob die Voraussetzungen erfüllt waren.

214. Der Rechnungshof hat die nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Festbetragsfinanzierung beanstandet und gefordert, künftig die Wahl der Finanzierungsart strikt an der Interessenlage der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass bei Zuwendungsbauten die

Festbetragsfinanzierung immer mit einem besonderen finanziellen Risiko verbunden ist, weil die Kostenermittlungen in Abhängigkeit von der Planungstiefe einer Toleranzbreite unterliegen. Auch der Senat hat seinem Konzept zum Kostenstabilen Bauen unter Hinweis auf Wissenschaft und Rechtsprechung für Kostenberechnungen eine Kostenvarianz zugrunde gelegt, die auf Abweichungen von bis zu $\pm 20\%$ beruht.²

Verwendung

215. Bei der baufachlichen Prüfung des Verwendungsnachweises sind insbesondere Abweichungen gegenüber den der Bewilligung zugrunde liegenden Unterlagen und Kosten sowie daraus resultierende Auswirkungen auf die zuvor als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben festzuhalten (Nr. 11.8 VV-Bau).
216. In zwölf Fällen haben die Bewilligungsbehörden keine baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises durchgeführt, in vier weiteren beruhte die Prüfung auf nicht vollständigen oder nicht der geforderten Informationstiefe entsprechenden Unterlagen. So fehlten zum Beispiel die geforderten Kostenfeststellungen oder Baugrößennachweise.
217. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geforderte baufachliche Prüfung von Verwendungsnachweisen nicht erfolgt ist oder auf nicht vollständigen Unterlagen beruhte. Um die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen lückenlos nachvollziehen zu können, müssen die Behörden regelmäßig für baufachliche Prüfungen der zum Verwendungsnachweis geforderten Unterlagen sorgen.

Keine oder mangelhafte baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises

Einzelfälle

218. In folgenden Fällen hatte die Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Vorschriften nachweisbar finanzielle Auswirkungen:
- Die Behörde für Wissenschaft und Forschung verzichtete trotz offenkundig verminderter zuwendungsfähiger Ausgaben auf eine Rückforderung; dadurch ist ein finanzieller Nachteil in Höhe von rund 28.000 Euro entstanden. Außerdem hat es die Behörde versäumt, auf eine ordnungsgemäße Vergabe durch den Zuwendungsempfänger hinzuwirken, mit der die Zuwendung um rund 35.000 Euro hätte verringert werden können.
 - Die vormalige Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz³ bewilligte eine Zuwendung als Festbetragsfinanzierung, obwohl nur eine Kostenschätzung vorlag und damit spätere Kostenabweichungen nicht ausgeschlossen werden konnten; rund 37.000 Euro vermeidbare Ausgaben sind entstanden.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 20.

³ Heute Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration und Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV); zuständig ist die BGV.

- Die Behörde für Inneres und Sport⁴ verzichtete nach einer Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben ohne erkennbaren Grund auf eine Rückforderung der Zuwendung in Höhe von 100.000 Euro.
- Die Behörde für Schule und Berufsbildung hätte eine Rückforderung von rund 123.000 Euro unverzüglich veranlassen müssen. Sie wurde erst tätig, nachdem sie vom Rechnungshof auf dieses Versäumnis hingewiesen worden war. Durch die vorzeitige Auszahlung der Zuwendung ist außerdem ein finanzieller Nachteil von rund 17.000 Euro entstanden.

Stellungnahme der Verwaltung

219. Die Behörden haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

⁴ Zuwendungsbescheid erteilt von der ehemaligen Behörde für Kultur, Sport und Medien.

Zuwendungen im Bereich Verkehr

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Antragsunterlagen und Antragsprüfung waren unvollständig. Die Einhaltung des Besserstellungsverbots wurde nicht sichergestellt, die Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen in Höhe von 32,5 Mio. Euro wurden nicht begründet.

Durch unzureichende Bescheide ist eine wirksame Erfolgskontrolle nicht möglich.

Die korrekte Bilanzierung der geleisteten Zuschüsse bei der Freien und Hansestadt Hamburg wird erschwert.

Vorauszahlungen wurden über den Bedarf der Zuwendungsempfänger hinaus geleistet und dafür fällige Zinsen in Höhe von mindestens 78.000 Euro nicht erhoben.

Verwendungsnachweise wurden nicht fristgerecht vorgelegt und unzureichend geprüft.

220. In den Jahren 2007 bis 2012 wurden für Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr Zuwendungen zu institutionellen Förderungen und zu Projektförderungen mit einer Bewilligungssumme von insgesamt rund 194 Mio. Euro an öffentliche Unternehmen bewilligt.

Antragsprüfung

221. Die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 LHO bestimmen den Umfang und den Inhalt der Anträge auf Bewilligung einer Zuwendung und die wesentlichen Schritte der Antragsprüfung. Entgegen diesen Vorschriften waren in 20 von 21 geprüften Fällen die Antragsunterlagen unvollständig in den Akten dokumentiert. Beispielsweise sind die Notwendigkeit und die Höhe der bewilligten Zuwendungen für die Beschaffung von U-Bahn-Fahrzeugen in Höhe eines Teilbetrages von rund 31,1 Mio. Euro und für den Betrieb und die Unterhaltung von Bahnhofstoiletten (rund 1,4 Mio. Euro) nicht begründet worden. Aus den Antragsunterlagen ist der beantragte Bedarf weder im Hinblick auf die notwendige Quantität noch auf die angestrebte Qualität ersichtlich. So fehlen bei den Bahnhofstoiletten Aussagen darüber, in welchem Verhältnis die Höhe der Förderung zum nachzuweisenden Bedarf steht und wie die Standorte ausgewählt wurden. Im Fall der Beschaffung von U-Bahn-Fahrzeugen fehlt die Begründung, warum eine Förderung von 100 % der Kosten (rund 124,5 Mio. Euro) bewilligt wurde. Die Zuwendungsempfängerin hatte nur eine 75%ige Förderung (dies wären rund 93,4 Mio. Euro gewesen) beantragt.

Antragsunterlagen in 20 von 21 geprüften Fällen unvollständig

Notwendigkeit von Zuwendungen in Höhe von 32,5 Mio. Euro nicht begründet

222. Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen gemäß der jeweils geltenden Haushaltsbeschlüsse nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg (Besserstellungsverbot).

*Besserstellungen
nicht überprüft*

Bei den zwölf Bewilligungen zur institutionellen Förderung ist im Rahmen der Beurteilung der Angemessenheit der beantragten Zuwendungen nicht überprüft worden, ob Besserstellungen vorliegen und ob dementsprechend die Personalkosten in voller Höhe zuwendungsfähig waren. Dafür notwendige Unterlagen haben der Zuwendungsbehörde nach Aktenlage nicht vorgelegen.

*Verstoß gegen
den Grundsatz von
Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit*

223. Durch die festgestellten Mängel in der Antragsprüfung, die teilweise zu Bewilligungen in unbegründeter Höhe geführt haben, ist auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO verstoßen worden.

224. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 7 LHO und die unzureichende Antragsprüfung insgesamt beanstandet. Er hat gefordert, Zuwendungen künftig nur auf der Grundlage vollständiger Antragsunterlagen zu bewilligen und die Antragsprüfung zu dokumentieren. Die Einhaltung des Besserstellungsverbots ist zu überprüfen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Ausnahmen nicht zu einer Erhöhung der Zuwendung führen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof hinsichtlich der Beschaffung von U-Bahn-Fahrzeugen die Überprüfung gefordert, ob die Förderung entsprechend der Beantragung auf 75 % der Kosten zu reduzieren ist.

225. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat die Überprüfung zugesagt und mitgeteilt, künftig konsequenter auf die Vollständigkeit von Antragsunterlagen zu achten. Sie vertritt allerdings zum Prüfungsumfang die Auffassung, dass zuwendungsrechtliche Vorschriften bei öffentlichen Unternehmen „nur entsprechend anzuwenden seien, wenn sie im Widerspruch zu gesellschaftsrechtlichen Vorgaben stehen“, ohne dies näher zu erläutern. Sie hält es zudem mit Hinweis auf bestehende Haustarifverträge der Zuwendungsempfänger für entbehrlich, Besserstellungen von Personal bei den Zuwendungsempfängern zu überprüfen. Mit Verweis auf die umfassenden Kontrollen, denen die öffentlichen Unternehmen unterliegen, hält die BWVI eine abermalige formelle und damit aus ihrer Sicht redundante Überprüfung der Instrumente zur Unternehmenssteuerung für einen Verstoß gegen Sinn und Zweck einer sparsamen Haushaltsführung.

226. Der Rechnungshof hat dem entgegnet, dass Hinweise auf eine Erfüllung gesellschaftsrechtlicher Pflichten nicht die nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vorgeschriebenen Prüfungen durch die Zuwendungsbehörde ersetzen. Redundante Aktenführung kann auch durch Verweise in den Akten vermieden werden, wenn geprüfte Unterlagen bei anderen Stellen aufbewahrt werden. Entsprechende Verweise auf bereits durchgeführte Prüfungen bei anderen Stellen enthielten die Akten der geprüften Stelle aber ebenfalls nicht.

227. Ausnahmen zum Besserstellungsverbot sind unter bestimmten Bedingungen zulässig, sie sollen aber nicht zu einer Erhöhung der Zuwendung führen und sind zu dokumentieren. Dieser Prüfungsschritt ist allerdings bei keiner der geprüften institutionellen Förderungen vorgenommen worden und er ist – entgegen der Stellungnahme der BWVI – auch nicht entbehrlich, da es gemäß § 44 LHO alleinige Pflicht der Bewilligungsbehörde ist, die Angemessenheit zu ermitteln.
228. Im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der Rechnungshof außerdem darauf hingewiesen, wie wichtig eine über die Unternehmenssteuerung hinausgehende Zuwendungsprüfung im Einzelfall ist. So hat die Behörde nicht dargelegt, inwiefern die Bewilligung einer 100%igen Förderung für die Beschaffung der U-Bahn-Fahrzeuge dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach, obwohl die Zuwendungsempfängerin nur eine 75%ige Förderung beantragt hatte. Dadurch überstieg die bewilligte Zuwendung allein in diesem Fall die beantragte Summe um 31,1 Mio. Euro.

Zweckbestimmungen

229. In Zuwendungsbescheiden ist nach den Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO die Zweckbestimmung nach Umfang, Qualität und Zielsetzung so eindeutig und detailliert festzulegen, dass sie als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann.

Diese Vorgabe erfüllte keiner der neun geprüften Bescheide zur Projektförderung. Für die Beschaffung von U-Bahn-Fahrzeugen und bei der Förderung des Fahrgastinformations- und Managementsystems hätten beispielsweise die von der Zuwendungsempfängerin geplanten Leistungsmerkmale der zu beschaffenden Systeme als Grundlage für eine hinreichend genaue Zweckbestimmung und damit auch für die notwendige spätere Erfolgskontrolle dienen können. Sie wurden aber nicht zur Konkretisierung der Zweckbestimmung in die Bescheide aufgenommen.

Zweckbestimmungen nicht geeignet für eine spätere Erfolgskontrolle

230. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO beanstandet und gefordert, die Zweckbestimmung nach Umfang, Qualität und Zielsetzung eindeutig festzulegen.

Die BWVI hat zugesagt zu prüfen, inwieweit detailliertere Vorgaben für Erfolgskontrollen möglich sind.

Bindung von Vermögensgegenständen

231. In 19 der 21 geprüften Bescheide wurde es unterlassen, die Bindung der mithilfe der Zuwendung beschafften Vermögensgegenstände an den Zuwendungszweck festzuschreiben. Eine solche Regelung über die Verfügungsbefugnis ist regelmäßig deshalb zu treffen, weil der Zuwendungsempfänger nach den zivilrechtlichen Vorschriften grundsätzlich Eigentümer der mit Zuwendungsmitteln erworbenen Gegenstände geworden ist und ohne beschränkende Regelungen jederzeit über die Gegenstände verfügen könnte. Die mithilfe der Zuwendung beschafften Vermögensgegenstände würden dann gegebenenfalls nicht mehr dem Zuwendungszweck dienen.
232. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Zweckbindungen für Vermögensgegenstände weitgehend fehlen, und die BWVI auffordert, künftig entsprechende Bestimmungen in ihre Bescheide aufzunehmen. Nur dadurch ist sichergestellt, dass die aus Zuwendungen beschafften Gegenstände für den Zuwendungszweck genutzt werden. Im Übrigen erleichtern Festlegungen zu Zweckbindungen auch eine korrekte Bilanzierung von Zuschüssen bei der Freien und Hansestadt Hamburg.
233. Die BWVI beabsichtigt, die Aufnahme von Regularien zur Zweckbindung von aus Zuwendungen beschafften Vermögensgegenständen zu prüfen.

Auszahlungen

234. Es wurden Mittel ausgezahlt, die die Zuwendungsempfänger zum Auszahlungszeitpunkt nicht benötigten. Gleichwohl wurde auf die Geltendmachung von Zinsen verzichtet, die nach Berechnung des Rechnungshofs mindestens 78.000 Euro betragen hätten.
235. Der Rechnungshof hat die vorzeitigen Mittelauszahlungen und die unterbliebene Zinsforderung beanstandet und gefordert, künftig konsequenter auf eine bedarfsgerechte Mittelauszahlung zu achten und zu prüfen, welche Zinsforderungen noch geltend zu machen sind.
236. Die BWVI hat eine bedarfsgerechte Mittelauszahlung zugesagt. Die Prüfung von Zinsnachforderungen lehnt sie jedoch ab. Sie vertritt die Auffassung, dass durch die Verbindung der öffentlichen Unternehmen mit der Freien und Hansestadt Hamburg keine finanziellen Nachteile entstünden.

Der Rechnungshof hat seine Forderung bekräftigt. Selbst wenn in einer Gesamtbetrachtung für den Haushalt kein finanzieller Nachteil entstünde, entbindet dies die Behörde nicht von der Anwendung geltenden Rechts. Hier ist dies die Beachtung der LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften, die eine Erhebung von Zinsen in diesen Fällen zwingend vorsehen.

Prüfung der Verwendungsnachweise

237. Von den 17 zum Zeitpunkt der Rechnungshofprüfung fälligen Verwendungsnachweisen wurde keiner innerhalb der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums vorgelegt. Für die Prüfung der Verwendungsnachweise von öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg sind in den Verwaltungsvorschriften Vereinfachungen vorgesehen und darüber hinaus für Zuwendungen an die Verkehrsunternehmen noch weitere spezielle Erleichterungen zugelassen. Die Verwaltung hat die danach nur noch notwendige Standardprüfung der Verwendungsnachweise auch nach Ablauf der Frist nicht ordnungsgemäß durchgeführt.
- Beispielsweise fehlten für alle Verwendungsnachweise die vorgeschriebenen Sachberichte. Dies hätten in den geprüften Fällen die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Unternehmen sein können. Die Behörde hat erklärt, die Wirtschaftsprüferberichte eingesehen zu haben. Eine Dokumentation in der Akte, dass sie sich mit diesen Berichten auseinandergesetzt hat, liegt nicht vor. Mehrere Wirtschaftsprüferberichte, die dem Rechnungshof vorliegen, enthalten zudem Hinweise auf Verstöße gegen die Bedingungen der Zuwendungsbescheide (zu Besserstellungen und zur Einhaltung von Vergabevorschriften). Diesen ist jedoch nicht nachgegangen worden.
238. Der Rechnungshof hat die unterlassene Prüfung der Verwendungsnachweise beanstandet und die BWVI aufgefordert, zukünftig die Verwendungsnachweisprüfung fristgemäß und ordnungsgemäß durchzuführen und zu dokumentieren.
239. Die BWVI hat auf eine aus ihrer Sicht redundante Aktenführung und vermeidbare Doppelprüfung durch die Aufsichtsgremien der Unternehmen einerseits und die Zuwendungsbehörde andererseits verwiesen sowie bezüglich der „vermeintlichen Hinweise“ der Wirtschaftsprüfer zum Besserstellungsverbot auf die tariflichen Bindungen der Unternehmen.
240. Der Rechnungshof hat weder eine Doppelprüfung noch eine doppelte Aktenführung gefordert, sondern die unabdingbare vollständige Durchführung und Dokumentation der Standardprüfung gemäß den Verwaltungsvorschriften. Die Standardprüfung an sich stellt bereits nur die Mindestanforderungen an eine Prüfung der Verwendungsnachweise auf der Grundlage der Berichte der Wirtschaftsprüfer dar. Die vom Rechnungshof zitierten Hinweise in den Berichten der Wirtschaftsprüfer im Hinblick auf das Besserstellungsverbot beziehen sich zudem auch nur auf außertarifliche Vereinbarungen, die zu einer unzulässigen Erhöhung der Zuwendungen führen können. Im Übrigen handelt es sich auch um Hinweise zu Verstößen gegen vergaberechtliche Vorschriften. Den Anhaltspunkten hätte die Zuwendungsbehörde auf jeden Fall nachgehen müssen.

Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorgelegt

Keine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise

Hinweisen auf Verstöße gegen Bedingungen der Zuwendungsbescheide nicht nachgegangen

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Bildung, Wissenschaft und Kultur

Erfüllung der Lehrverpflichtung – Kosten der Lehre in der Medizinischen Fakultät der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Universität Hamburg

Die Verwendung der für Forschung und Lehre jährlich zugewiesenen Mittel von rund 100 Mio. Euro, insbesondere des nicht näher differenzierten „Overheads“ von 30 Mio. Euro, ist für die Freie und Hansestadt Hamburg als Zuwendungsgeberin nicht ausreichend transparent.

Das Dekanat der Medizinischen Fakultät hat die erforderliche Kontrolle und Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung eingestellt. Daher ist ihm nicht bekannt, inwieweit die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer ihrer Lehrverpflichtung nachgekommen sind.

Die Behörde für Wissenschaft und Forschung ist aufgefordert, Ausgaben von rund 2 Mio. Euro für die Entwicklung eines Curriculums – einer Dienstaufgabe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer – zu überprüfen.

241. Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR (UKE) besteht aus der Medizinischen Fakultät der Universität Hamburg und dem früheren Universitätskrankenhaus Eppendorf. Die Fakultät nimmt die Aufgaben von Forschung und Lehre wahr und dient mit der Teilnahme an der Krankenversorgung zugleich der Fortentwicklung der Medizin. Die Fakultät wird vom Dekanat geleitet.

Mittel für Forschung und Lehre

242. Für die Fakultätsaufgaben Forschung und Lehre weist die Freie und Hansestadt Hamburg dem UKE Betriebs- und Investitionsmittel von jährlich rund 100 Mio. Euro zu, die nur für diese Zwecke in Anspruch genommen werden dürfen. Die Zuweisung ist u. a. mit der Auflage verknüpft, dass das UKE diese Mittel im Jahresabschluss gesondert nachzuweisen und ihre zweckgemäße Verwendung in einer Transparenzrechnung zu erläutern hat, durch die die Finanzierung von Forschung und Lehre von der wirtschaftlichen Betätigung, u. a. der Krankenversorgung, abgegrenzt werden soll.

243. Der Verwendungsnachweis durch das UKE entsprach diesen Vorgaben nur teilweise. So fehlte insbesondere eine Dokumentation der Transparenzrechnung. Unterlagen über die der Kostenzuordnung und -verrechnung zugrunde liegenden Annahmen und Voraussetzungen, zum Beispiel die Verteilungsschlüssel für die nicht direkt zurechenbaren Aufwendungen, lagen nicht vor. Die nicht spezifizierten, u. a. als „Overhead“ erfassten Gemeinkosten von insgesamt rund 30 Mio. Euro stellten einen nicht transparenten Kostenblock dar. Die der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Wahrnehmung der Lehraufgaben entstandenen Kosten waren nicht bezifferbar. Dies wurde auch dadurch begünstigt, dass die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) im Rahmen ihrer Zuwendungsbewilligung auf verbindliche Vorgaben für die Erstellung der Transparenzrechnung verzichtet hat.

*Unzureichender
Verwendungs-
nachweis*

244. Zum Nachweis der zweckgemäßen Verwendung führte das UKE an: Da die Transparenzrechnung ausgeglichen sei und der Bereich der wirtschaftlichen Betätigung – Krankenversorgung und Dritt-mittelbewirtschaftung – nicht gesondert ermittelt und dargestellt werde, sei im Umkehrschluss anzunehmen, dass das Jahresergebnis des UKE auf den wirtschaftlichen Bereich entfalle.

Der Wissenschaftsrat hat 2011 in seiner Begutachtung des UKE¹ empfohlen, Transparenz über die für Forschung und Lehre zugewiesenen Mittel herzustellen. Er hat daran erinnert, dass eine Quersubventionierung der Krankenversorgung der Gesamtzielsetzung eines hochschulmedizinischen Standortes zuwiderläuft.

*Gefahr der Quer-
subventionierung
zulasten der Mittel
für Forschung und
Lehre*

Durch die unzureichende Transparenzrechnung des UKE ist eine mögliche Quersubventionierung nicht ausgeschlossen, da nicht nachgewiesen ist, dass die zugewiesenen Mittel ordnungsgemäß nur für Forschung und Lehre verwendet worden sind.

245. Der Rechnungshof hat den unzureichenden Nachweis der Mittelverwendung beanstandet. Ein Nachweis der zweckgemäßen Verwendung der für Forschung und Lehre bereitgestellten Haushaltsmittel durch Umkehrschluss und ohne Kenntnis der dem Mittelnachweis zugrunde liegenden Kostenzuordnung und -verrechnung stellt ein zuwendungsrechtlich nicht ordnungsgemäßes Verfahren dar.

¹ Wissenschaftsrat, Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Hamburg, Berlin, 28. Januar 2011, S. 17.

*Vorgaben der BWF
zum transparenten
Nachweis der
Haushaltsmittel
erforderlich*

Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, künftig für einen vollständigen und transparenten Nachweis der Verwendung der Haushaltsmittel zu sorgen. Dazu bedarf es nicht nur einer entsprechenden Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung, sondern auch konkreter Vorgaben durch die BWF. Notwendig sind die Dokumentation der Verfahren der Mittelverteilung innerhalb des UKE sowie die Überprüfung von Kostenanteilen. Die Transparenzrechnung ist aussagekräftig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Kenntnis der Mittelverwendung und der zugrunde liegenden Bedarfe ist Voraussetzung für eine sachgerechte Bemessung der Fakultätsmittel. Faktisch erfolgte die Zuweisung jedoch nach wie vor auf der Grundlage historisch gewachsener Mittelbedarfe.²

246. Die BWF hat erklärt, das UKE habe die Transparenzrechnung im Herbst 2013 neu strukturiert, der Overhead-Anteil sei inzwischen deutlich gesenkt worden. Das UKE sei mit der Transparenzrechnung auf dem Weg, die Kostenermittlung zu verbessern. Ziel sei es, bessere Verteilungsschlüssel anwenden zu können. Die BWF verfolge weiterhin das Ziel, zusammen mit dem UKE in der Medizinischen Fakultät eine Trennungsrechnung einzuführen. Dabei seien zum einen die Rahmenvorgaben durch die Behörde sehr wichtig, zum anderen werde aber nur eine schrittweise Einführung zu einem erfolgreichen Gesamtmodell führen. Eine Abstimmung zwischen BWF und UKE stehe noch aus.

Lehrverpflichtung

247. Der Umfang der Verpflichtung von Lehrpersonen zur Durchführung von Lehrveranstaltungen und zur Betreuung von Studierenden ist in der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen vom 21. Dezember 2004 (LVVO) geregelt.

Inhaltliche Grundlage der LVVO ist die von der Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossene Vereinbarung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen³. Die Wissenschaftsministerinnen und -minister verpflichteten sich, darauf hinzuwirken, dass die Lehrverpflichtung in den Ländern nach Maßgabe der KMK-Vereinbarung dienstrechtlich geregelt wird.

248. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Regelungen der KMK-Vereinbarung weitgehend in die LVVO übernommen, nicht allerdings die Vorgabe, dass Lehrveranstaltungen „vorzugsweise von Professorinnen und Professoren anzubieten [sind]“. Die BWF hat stattdessen professorale Lehranteile in Ziel- und Leistungsvereinbarungen festgelegt.
249. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine entsprechende Vereinbarung bisher nur für den vorklinischen Bereich erfolgt ist, und die BWF aufgefordert, künftig professorale Lehranteile auch für den klinischen Bereich zu vereinbaren.

² Vgl. schon Jahresbericht 2012, „Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen“, Tz. 556.

³ KMK-Vereinbarung vom 12. Juni 2003.

Kontrolle der Lehrtätigkeit

250. Die LVVO unterscheidet bei den Lehrpersonen zwischen der Gruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer⁴, die ihre Aufgaben in Wissenschaft, Forschung und Lehre selbstständig wahrnehmen, und der Gruppe der wissenschaftlichen und ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen wissenschaftliche Dienstleistungen – u. a. Lehraufgaben – obliegen. Jede Lehrperson ist nach der LVVO verpflichtet, nach Ablauf eines Semesters die persönliche Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung schriftlich zu bestätigen. Soweit die Lehrverpflichtung nicht erfüllt wurde, sind die Gründe dafür anzugeben. Außerdem hat jede Hochschule der BWF bis zum Ende eines Kalenderjahres Angaben über die Erfüllung der Lehrverpflichtung in den beiden davor liegenden Semestern bzw. in den drei davor liegenden Trimestern zuzuleiten.
251. Seit Ende der 1990er-Jahre hatte die Fakultät ein transparentes und wirksames Verfahren zur Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung. Der Rechnungshof stellte seinerzeit fest, dass die Anforderungen der LVVO in vorbildlicher Weise erfüllt worden waren. Er regte an, die Einführung des Nachweisverfahrens auch für andere Bereiche der Universität zu prüfen.⁵
252. Die Fakultät hat seit acht Jahren auf die Nachweise der Lehrtätigkeit verzichtet, die Lehrpersonen erteilen keine Bestätigungen zur Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung mehr. Die Fakultät hat deshalb nicht nur keine Übersicht mehr über die individuelle Erfüllung der Lehrverpflichtung; mit vertretbarem Aufwand ist auch nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit das gesamte Lehrdeputat der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer ausgeschöpft worden ist.
- Ihrer Verpflichtung, der BWF über die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu berichten, ist die Fakultät demzufolge auch nicht nachgekommen, die Behörde hat die Berichte auch nicht abgefordert.
253. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Fakultät das Verfahren zur Überwachung der Lehrverpflichtung eingestellt und die in der LVVO festgelegten Berichtspflichten gegenüber der BWF nicht erfüllt hat. Er hat die Fakultät aufgefordert, die schriftlichen Bestätigungen über die Erfüllung der Lehrverpflichtung von ihren Lehrpersonen künftig wieder abzufordern, diese zu dokumentieren und ihrer Berichtspflicht gegenüber der BWF nachzukommen. Die BWF hat er aufgefordert, für die Erfüllung der Berichtspflichten zu sorgen.
254. Die Fakultät hat die Aussagekraft der geforderten Bestätigungen bezweifelt und erklärt, sie wolle mit ungeprüften Meldungen zur Lehrtätigkeit keine „Datenfriedhöfe“ generieren. Sie bemühe sich daher, eine Änderung der LVVO zu erreichen. Die derzeitige Lehrorganisation gewährleiste die Erfüllung der Anforderungen der Approbationsordnung, die flächendeckende Evaluation aller Lehr-

Transparentes und wirksames Verfahren zur Überwachung der Lehrverpflichtung eingestellt

Berichtspflichten gegenüber der BWF nicht erfüllt

Erfüllung der Lehrverpflichtung künftig dokumentieren

⁴ Dies sind Professorinnen und Professoren sowie Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren.

⁵ Jahresbericht 2000, „Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung“, Tz. 342 ff.

veranstaltungen führe zu gesteigerter Qualität und verbesserten Prüfungsergebnissen. Die Professorinnen und Professoren trügen die Hauptverantwortung für die adäquate Besetzung aller Lehrveranstaltungen.

Die BWF hat zugesagt, für die Einhaltung der Berichtspflicht der Fakultät ihr gegenüber zu sorgen.

255. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Verpflichtung zur schriftlichen Bestätigung der Erfüllung der persönlichen Lehrverpflichtung in der LVVO festgelegt ist und nicht im Belieben der Fakultät steht. Sofern die Fakultät die Richtigkeit der Daten bezweifelt, hat sie diese zu überprüfen. Auch eine Evaluation der Lehrveranstaltungen ersetzt die Bestätigung der Lehrpersonen nicht; die Evaluation bezieht sich nach der Darstellung der Fakultät auf die Qualität der Veranstaltungen.

Die BWF hat gegebenenfalls auf die Durchsetzung der Berichtspflicht der Lehrpersonen gegenüber der Fakultät hinzuwirken.

Lehrkapazität

256. Die vorhandene Lehrkapazität wird in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt. Während sie in den Lehreinheiten Vorklinische Medizin und Zahnmedizin weitgehend ausgeschöpft worden ist, bestand im Bereich der klinischen Ausbildung ein rechnerischer Überhang an Lehrkapazität, weil Lehrdeputate aufgrund anderer kapazitätsrechtlicher Bestimmungen, wonach die Zahl der Studienanfänger in der klinischen Ausbildung nach patientenbezogenen Einflussgrößen begrenzt wird, für die klinische Ausbildung nicht eingesetzt werden konnten.

- Ermittlung des verfügbaren Lehrdeputats vor Jahren eingestellt*
257. Seit dem Berechnungszeitraum Wintersemester 2008/09 und Sommersemester 2009 hat die Fakultät für die klinische Ausbildung nur noch die patientenbezogene Aufnahmekapazität ermittelt; auf die Ermittlung des verfügbaren Lehrdeputats hat sie mit der Begründung verzichtet, dass die Kapazitätsermittlung auf Basis des verfügbaren Lehrdeputats regelmäßig zu einem Ausweis von Kapazitäten geführt habe, die die durch die Patientenzahl begrenzte Kapazität um den Faktor 2 überstieg. Sie hat erklärt, das praktizierte Verfahren sei unschädlich, weil die erforderliche Lehre nachweislich erbracht und der nicht in der Lehre eingesetzte zeitliche Umfang individueller Lehrverpflichtungen in der Krankenversorgung eingesetzt worden sei.

- Verlässliche Daten über Lehrkapazität, deren Nutzung und Kosten notwendig*
258. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Fakultät kritisiert und darauf hingewiesen, dass verlässliche Daten über die Lehrkapazität, ihre Nutzung sowie die Entwicklung im Bereich der Lehre die Grundlage für Planungs- und Strukturentscheidungen sind. Dies erfordert nicht nur die Kenntnis der Kosten des Lehrbetriebs und des Grades der individuellen Erfüllung der Lehrverpflichtungen, sondern auch des Umfangs des insgesamt verfügbaren Lehrdeputats und seiner Nutzung, insbesondere des der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer. Daran mangelt es.

259. Die Fakultät hat erwidert, dass es hinsichtlich der für das Zulassungsverfahren maßgeblichen Kapazität keine Überkapazität gibt. Dies sei auch durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen von Zulassungsverfahren bestätigt worden. Für die Lehre stehe insgesamt ein Stundenvolumen zur Verfügung, das sich aus den in den Arbeitsverträgen vereinbarten Lehrverpflichtungen einfach errechnen lasse.
260. Die Erwiderung der Fakultät geht an der Kritik des Rechnungshofs vorbei: Denn unabhängig von der Berechnung der Aufnahmekapazität mangelt es der Fakultät an Kenntnis des Umfangs der personellen Lehrverpflichtung insgesamt, da sie bisher die von ihr dargelegte einfache Berechnung (Tz. 259) nicht durchführt. Auch die tatsächlich in der Lehre eingesetzten Lehrdeputate sind ihr nicht bekannt. Damit fehlen ihr grundlegende Informationen, um den Einsatz und die Entwicklung der Lehrkapazität sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch der erforderlichen Qualifikationen gezielt planen zu können.

Lehrbeauftragte

261. Die Medizinische Fakultät beauftragt Lehrbeauftragte zur Ergänzung wie auch zur Sicherung des Lehrangebots. Für die Vergütung wendet sie jährlich rund 140.000 Euro auf.

Bei der Erteilung von Lehraufträgen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Fakultät die rechtlichen Bestimmungen nicht hinreichend beachtet hat, indem sie

Mängel bei der Erteilung von Lehraufträgen

- durchgängig den höchsten Vergütungssatz auf der Basis einer bis lediglich zum Jahr 2006 geltenden Bestimmung zugrunde legte,
- den von der LVVO vorgesehenen Anrechnungsfaktor für die Lehrveranstaltungen nicht bestimmte,
- Lehraufträge erst mehrere Wochen nach Aufnahme der Lehrtätigkeit erteilte,
- sich die erforderlichen Nachweise über die tatsächlich erbrachten Lehrveranstaltungsstunden regelmäßig für die Lehrauftragsvergütung nicht vorlegen ließ,
- in Einzelfällen Lehraufträge, die nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz (§ 26 Absatz 1) die Hälfte der Lehrverpflichtung von Professorinnen und Professoren nicht überschreiten sollen, in zu hohem Umfang festlegte.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, künftig bestimmungsgemäß zu verfahren.

262. Die Fakultät hat den Feststellungen des Rechnungshofs nicht widersprochen und erklärt, das Verfahren, mit dem Lehraufträge erteilt und überwacht werden, werde derzeit überarbeitet.

Modellstudiengang Humanmedizin (iMED)

263. Das Dekanat hatte 2009 mit einer Reform des Studiengangs Humanmedizin begonnen, um ein Studium zu entwickeln, das der Intention, die Strukturen der Hochschulbildung in Europa zu vereinheitlichen („Bologna-Prozess“), entsprechen sollte. Wesentliches Element der Reform sollte eine enge Vernetzung theoretischer und klinisch-praktischer Ausbildungsinhalte sein. Der Modellstudiengang wird seit dem Wintersemester 2012/13 angeboten.
264. Für die drei Jahre dauernde Ausgestaltung des neuen Curriculums hat die Medizinische Fakultät Aufwendungen von rund 2 Mio. Euro für Personal- und Sachmittel geltend gemacht, die je zur Hälfte aus den bereits zugewiesenen Mitteln für Forschung und Lehre sowie einem Zuschuss von 1 Mio. Euro, den die BWF zur Mitfinanzierung zusätzlich bewilligt hatte, bestritten wurden.
265. Die Fakultät hatte den Verwendungsnachweis auch mehrere Monate nach dem von der BWF gesetzten Termin nur unvollständig erbracht. Zu dem vorgelegten zahlenmäßigen Nachweis erklärte die Fakultät, wesentlicher Kostenfaktor sei mit rund 1,3 Mio. Euro die Freistellung von ärztlichen bzw. wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Mitarbeit an Arbeitsgruppen gewesen. Insbesondere die Klinikdirektorinnen und -direktoren hätten auf einer Kompensation für den Ausfall der klinischen Tätigkeit durch die freigestellten ärztlichen und wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestanden. Die Verwendung der den Kliniken bereitgestellten Mittel sei von diesen gegenüber dem Dekanat nicht nachzuweisen gewesen. Während der Dienstzeit sei es nicht möglich gewesen, ein neues Curriculum zu erarbeiten. Weitere rund 300.000 Euro für „Meetings, Einladungen und Reisen“ begründete die Fakultät mit mehrmals im Jahr extern durchgeführten Klausurtagungen als einem zentralen Element bei der Gestaltung des Studienreformkonzepts. Auf Klausurtagungen seien Plenumsveranstaltungen und Arbeitsgruppensitzungen zur Vorbereitung von Beschlüssen durch den Fakultätsrat abgehalten worden.
266. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Durchführung von Lehrveranstaltungen, die Mitwirkung an der Studienreform, die Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die Mitwirkung an der Verwaltung der Hochschule dienstliche Aufgaben der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sind, für deren Wahrnehmung der Fakultät Mittel für Forschung und Lehre sowie Ressourcen zugewiesen wurden.

*Kein Mittel-
nachweis durch
die Kliniken*

*Wirtschaftliche
Verwendung der
Mittel prüfen*

Zusätzlicher Mittelbedarf für die Wahrnehmung von Dienstaufgaben hätte schlüssig und nachvollziehbar begründet werden müssen. Der Einsatz zusätzlicher Mittel in Millionenhöhe, deren konkrete Verwendung von den Kliniken und Instituten gegenüber dem Dekanat nicht nachzuweisen war und die deshalb auch nicht bekannt ist, ist nicht akzeptabel.

Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der zugewandten Mittel zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten.

Die BWF hat dies zugesagt.

Beantwortung einer bürgerschaftlichen Anfrage

267. Am 24. Februar 2012 hat der Senat eine Schriftliche Kleine Anfrage zur Professorenbesoldung⁶ dahingehend beantwortet, dass das UKE zum Stichtag 1. Januar 2012 über 169 Professuren verfügt habe. Demgegenüber wurden in den Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse des UKE und der Universität Hamburg 119 Professuren ausgewiesen. Das Dekanat hat die Zahl von 119 Stellen für Professorinnen und Professoren bestätigt und die Differenz damit erklärt, dass die zentrale Personalabteilung Veränderungen bei der Stellenbesetzung in der Stellenübersicht nicht vollständig nachvollzogen habe. Inzwischen sei die Bereinigung der Übersicht veranlasst worden, diese werde künftig auf dem aktuellen Stand gehalten.
268. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Beantwortung der bürgerschaftlichen Anfrage beanstandet. Er erwartet künftig eine größtmögliche Genauigkeit bei der Information der Bürgerschaft.

Bürgerschaft unzutreffend informiert

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/3282 vom 24. Februar 2012.

Erfüllung der Lehrverpflichtung in der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg hat zulasten des Lehrangebots gegen Vorschriften zur Erfüllung der Lehrverpflichtung verstoßen.

Die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 sind wegen einer unzulässigen Rückstellung zu korrigieren.

Zeitkonten der Professorinnen und Professoren

269. Das Hamburgische Hochschulgesetz (HmbHG) regelt die Dienstaufgaben der Professorinnen und Professoren. Ihr Arbeitsdeputat setzt sich zusammen aus der Lehrverpflichtung und den sonstigen Dienstaufgaben, wie Aufgaben in Wissenschaft und Forschung, Betreuung Studierender, Mitwirkung an Prüfungen, Studienfachberatung und Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses. In der Vorlesungszeit haben die Lehrverpflichtungen grundsätzlich Vorrang vor anderen Aufgaben.

In der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen vom 21. Dezember 2004 (LVVO) ist u. a. geregelt, dass Professorinnen und Professoren der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) eine Regellehrverpflichtung von 18 Lehrveranstaltungsstunden haben; eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst ein Lehrangebot von einer Lehrstunde à 45 Minuten Lehrzeit je Woche der Vorlesungszeit des Semesters, die voll auf die Lehrverpflichtung angerechnet wird. Die Regellehrverpflichtung kann für Forschungsaufgaben und für die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben ermäßigt oder aufgehoben werden; die individuelle Lehrverpflichtung ist die nach Abzug von Ermäßigungen individuell zu erbringende Lehre.

270. Professorinnen und Professoren können ihre Lehrverpflichtung statt in jedem einzelnen Semester auch im Durchschnitt von drei aufeinander folgenden Studienjahren oder im Rahmen einer von der HAW eingeführten Zeitkontenregelung¹ erfüllen (intertemporaler Lehrverpflichtungsausgleich). Ferner besteht die Möglichkeit, dass Professorinnen und Professoren einer Lehreinheit ihre Lehrverpflichtung untereinander innerhalb des jeweiligen Semesters ausgleichen (interpersoneller Lehrverpflichtungsausgleich).

¹ Ordnung zur Einführung und Umsetzung eines Zeitkontenmodells der Lehrverpflichtung gemäß § 9 der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen (LVVO) an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (Zeitkontenordnung).

Für Professorinnen und Professoren, die ihre Lehre abweichend von ihrer Lehrverpflichtung erfüllen, werden Zeitkonten eingerichtet, auf denen Mehr- und Minderlehre festgehalten werden.

Durch die Möglichkeit für Professorinnen und Professoren, Lebensarbeitszeitkonten nach der Zeitkontenordnung zu beantragen, wurde die Flexibilität des individuellen Lehrdeputats weiter erhöht.

271. Die HAW hat die Vorschriften zur Erfüllung der Lehrverpflichtung missachtet, indem sie

- bis einschließlich 2010 unbegrenzt Mehrlehre auf den Zeitkonten gutgeschrieben hat, die wegen Überschreitung des gemäß LVVO zulässigen Ausgleichszeitraums bereits verfallen war,
- mit der Einführung ihrer Zeitkontenordnung 2011 eine Übergangsregelung geschaffen hat, die in einem begrenzten Umfang die Übertragung nach der LVVO bereits verfallener Zeitguthaben zuließ,
- mit dem „Verfall“ von Minderlehre nach drei Jahren sowie bei Ausscheiden von Professorinnen und Professoren Regelungen getroffen hat, die der LVVO widersprechen,
- es zugelassen hat, dass in mehreren Fakultäten Lehrguthaben von aktiven und ausscheidenden Professorinnen und Professoren, die zu verfallen drohten, anderen Zeitkonten gutgeschrieben wurden und damit ein unzulässiges Verfahren zum interpersonellen Lehrverpflichtungsausgleich praktiziert wurde.

Vorschriften zur Erfüllung der Lehrverpflichtung missachtet

Unzulässige Guthaben auf Zeitkonten

272. Die vollständige Erfüllung der Lehrverpflichtung nach der LVVO ist eine Dienstpflicht der Professorinnen und Professoren; wird die Lehrverpflichtung nicht erfüllt, ist die HAW verpflichtet, eine Disziplinarmaßnahme zu prüfen. Die HAW ist nicht berechtigt, hierzu eigene Regelungen zu treffen, die der LVVO zuwiderlaufen.

Auch wenn die nach den Ziel- und Leistungsvereinbarungen von der HAW insgesamt zu erbringenden Lehrleistungen erfüllt werden, ermöglichen es die von der HAW getroffenen Regelungen Einzelnen, ihre Lehrverpflichtung zu vernachlässigen.

273. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen die Vorschriften zur Erfüllung der Lehrverpflichtung beanstandet und die HAW aufgefordert, diese künftig zu beachten sowie sicherzustellen, dass vor einem geplanten Ausscheiden von Professorinnen und Professoren negative Werte des Zeitkontos ausgeglichen werden.

Die HAW hat dies zugesagt.

Bilanzrückstellung für Mehrlehre

274. Professorinnen und Professoren unterliegen nicht der Arbeitszeitregelung von § 61 Hamburgisches Beamtengesetz. Der Gesamtumfang ihrer dienstlichen Aufgaben, die sich aus der zeitlich bestimmten Lehrverpflichtung und den sonstigen, von Umfang und Zeitaufwand unbestimmten Dienstaufgaben zusammensetzen, ist quantitativ nicht bestimmt. Die Vergütung erfolgt ganzheitlich und nicht getrennt nach der Erfüllung von Lehr- und sonstigen Aufgaben.
275. Die HAW hat in ihrer Bilanz 2011 erstmalig – berechnet aus dem Saldo aller Zeitkonten – eine Rückstellung für die Mehrlehre der Professorinnen und Professoren in Höhe von 4,44 Mio. Euro gebildet und diese im Jahresabschluss 2012 auf 6,60 Mio. Euro erhöht.
276. Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Bestehens oder ihrer Höhe ungewiss sind, aber mit großer Wahrscheinlichkeit erwartet werden können, sind als Rückstellungen auf der Passivseite der Bilanz als wirtschaftliche Last darzustellen; dabei wird im Jahr der Rückstellungsbildung das Eigenkapital reduziert.

Eine Passivierung kommt hier für drohende Verluste (Drohverlustrückstellung) oder bei Vorliegen eines sogenannten Erfüllungsrückstands (Verbindlichkeitsrückstellung) in Betracht, wenn die ungewissen Verpflichtungen sowohl hinsichtlich ihres Be- oder Entstehens als auch hinsichtlich ihres Inhalts hinreichend konkretisiert sind. Verpflichtungen aus schwebenden Geschäften werden grundsätzlich nicht bilanziert.

277. Anhaltspunkte, dass sich die aus dem Dienstverhältnis resultierenden Leistungen und Gegenleistungen insgesamt wertmäßig nicht ausgleichen, bestehen nicht, sodass der Ansatz einer Drohverlustrückstellung in der Bilanz der HAW ausscheidet.

Einen Erfüllungsrückstand hätte die HAW zu passivieren, wenn die (insgesamt ausgeglichenen) Leistungen und Gegenleistungen nicht periodengleich anfielen und die HAW stichtagsbezogen ein „Mehr“ im Verhältnis zur gezahlten Besoldung in Anspruch genommen hätte. Von der HAW wären dann Verpflichtungen zu einem künftigen Zeitpunkt zu erfüllen, in dem ein Anspruch auf eine gleichwertige Gegenleistung nicht mehr besteht.

Das gesamte Arbeitsdeputat einer Professorin bzw. eines Professors ist unbestimmt, da nur der Umfang der Lehre festgelegt ist, nicht aber der Umfang der sonstigen zu erbringenden Leistungen. Eine Erfassung der Gesamtarbeitsleistung erfolgt nicht. Es können zwar Mehr- und Minderleistungen in der Erfüllung der Lehrverpflichtung aufwachsen, diese lassen aber keinen Schluss zu, ob in Bezug auf das Gesamtarbeitsdeputat eine Mehrleistung der Professorin bzw. des Professors vorliegt oder die Aufgabenerfüllung nur intern umgeschichtet worden ist. Eine hinreichend konkretisierte wirtschaftliche Belastung der HAW zum jeweiligen Bilanzstichtag liegt nicht vor.

278. Der Rechnungshof hält daher die Rückstellung dem Grunde nach für unzulässig. Er hat die Bildung der Rückstellung beanstandet und die HAW aufgefordert, die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 – gegebenenfalls in laufender Rechnung – entsprechend zu korrigieren.
279. Die HAW hat der Forderung des Rechnungshofs widersprochen. Sie habe die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften aufgestellt. Nach ihrer Auffassung ist das „Arbeitsdeputat eines Professors ... die Anzahl der Pflichtstunden, die eine Lehrkraft zu geben hat“. Konkretisierend hat sie erklärt, dass „die Lehrverpflichtung ... die Hauptarbeitszeit von Professoren“ sei. Die durch die erbrachte Mehrlehre entstandene Außenverpflichtung der HAW gegenüber den Lehrenden sei damit hinreichend bestimmbar.
280. Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass das Arbeitsdeputat nicht nur aus der Anzahl der Pflichtstunden besteht, die eine Lehrkraft zu geben hat, sondern gemäß § 12 HmbHG zusätzlich auch aus sonstigen, von Umfang und Zeitaufwand unbestimmten Dienstaufgaben (Tz. 269). Selbst wenn die Lehrverpflichtung den Hauptanteil des Gesamtarbeitsdeputats ausmacht, ändert dies nichts daran, dass das Gesamtarbeitsdeputat unbestimmt bleibt.
- Da die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht gesondert vergütet wird, ist sie zusammen mit den sonstigen Aufgaben in das schwebende Geschäft einzubeziehen.
- Bei den Zeitkonten der Lehrenden handelt es sich nicht um Gesamtarbeitszeitkonten. Auf ihnen wird vielmehr nur ein Teil der gesamten Dienstaufgabe, nämlich die Lehre, gebucht.
- Eine Übererfüllung in diesem Teilbereich führt jedoch nicht notwendigerweise zu einer Übererfüllung des gesamten (unbestimmten) Arbeitsdeputats. Entgegen der Auffassung der HAW ist daher eine hinreichend konkretisierte Außenverpflichtung, der keine Gegenleistung mehr gegenübersteht, nicht gegeben.

*Rückstellung
für Mehrlehre
unzulässig*

Schulentwicklungsplanung

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Bürgerschaft war über die Auswirkungen der Einführung von gesetzlichen Klassenhöchstgrenzen auf den Haushalt nur unzureichend informiert.

Viele Klassen erreichen nicht die für eine auskömmliche Finanzierung des Grundunterrichts erforderliche Schülerzahl.

Der Schulentwicklungsplan 2012 eignet sich nur eingeschränkt zur Vorbereitung von Entscheidungen zur Schulorganisation und zur Weiterentwicklung des Schulwesens.

Aufgrund der im Schulentwicklungsplan 2012 enthaltenen Reserven besteht das Risiko von Fehlinvestitionen durch den Bau nicht erforderlicher Gebäudekapazitäten.

Beteiligung und Information der Bürgerschaft

281. Im Jahr 2009 wurde in der Freien und Hansestadt Hamburg erstmals eine „gesetzlich festgeschriebene, verbindlich festgelegte Obergrenze für Klassengrößen in den einzelnen Schulformen“ eingeführt (§ 87 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz [HmbSG]). Bis dahin waren nur Mindestgrenzen im Schulgesetz definiert, sogenannte Basis- und Organisationsfrequenzen zur Einrichtung von Klassen, die nach Einführung der Klassenhöchstgrenzen nicht mehr im Schulgesetz enthalten sind.¹

Eine Betrachtung der Entwicklung der Schüler- und Klassenzahlen zeigt, dass die Einführung der Klassenhöchstgrenzen – wie auch vom Rechnungshof bereits 2010 prognostiziert² – im Ergebnis zu einem Anstieg der Klassenzahlen und Ressourcenbedarfe geführt hat.

282. Die Bürgerschaft ist vom Senat nicht bereits mit dem maßgebenden Entwurf des 12. Gesetzes zur Änderung des HmbSG³, sondern erst etwa ein Jahr später und überdies nur unzureichend über die Auswirkungen der gesetzlichen Klassenhöchstgrenze auf den Haushalt informiert worden. Die finanziellen Folgen sind auch in dieser Drucksache⁴ nicht hinreichend benannt worden.

*Bürgerschaft
nur unzureichend
informiert*

¹ Die Basisfrequenz bestimmt die Schülerzahl einer Klasse, die zur Erteilung des Grundunterrichts nach der Studentafel erforderlich ist. Sie ist ein wesentliches Element zur Sicherung der Versorgung der Schulen mit Lehrkräften. Sie wird nur noch im Anhang zum Haushaltsplan der Behörde veröffentlicht; eine Organisationsfrequenz wird nicht mehr gesetzlich festgelegt.

² Jahresbericht 2010, „Ressourceneinsatz in Gesamtschulen“, Tz. 189.

³ Bürgerschaftsdrucksache 19/3195 vom 2. Juni 2009.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/6273 vom 25. Mai 2010.

283. Der Rechnungshof hat das beanstandet. Zu einer dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit genügenden Information der Bürgerschaft gehört es, dieser ein vollständiges und transparentes Bild über die finanziellen Auswirkungen der vom Senat beantragten Entscheidungen darzulegen. Nur dadurch ist gewährleistet, dass die Bürgerschaft ihr Budgetrecht sachgerecht ausüben kann.
284. Die Behörde hat den Feststellungen im Wesentlichen zugestimmt, aber zugleich geltend gemacht, dass die Einführung der Klassenhöchstgrenzen im Zusammenhang mit dem „Schulfrieden“ 2010 einstimmig von der Bürgerschaft beschlossen wurde. Zielsetzung der Reform sei gewesen, die Unterrichtsqualität zu verbessern und den Unterricht stärker zu individualisieren.
285. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch in Fällen eines breiten politischen Konsenses der Blick selbstverständlich auf die finanziellen Folgen gerichtet werden muss.

Schulorganisation

286. Die zentrale Aufgabe der Behörde für Schule und Berufsbildung besteht darin, bei jährlich schwankenden Schülerzahlen ein bedarfsgerechtes Schulangebot sicherzustellen. Dabei liegt die besondere Herausforderung darin, auf regionaler Ebene eine Deckungsgleichheit zwischen der individuellen Nachfrage nach Schulplätzen und dem örtlichen Schulangebot herzustellen.

Die Schulversorgung erfolgt auf der Grundlage der Schulentwicklungsplanung und der jährlichen Schulorganisation durch die Behörde. Bei der jährlichen Schulorganisation sind nach § 87 Absatz 3 HmbSG die

- gleichmäßige Versorgung mit altersangemessen erreichbaren Angeboten der verschiedenen Schulformen und Schulstufen,
- Entwicklung der Anmeldungen an den einzelnen Schulen und Schulformen sowie
- Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung

zu beachten.

287. Die von der Behörde jährlich für den Grundunterricht zugewiesene Lehrerkapazität ist abhängig von der Schülerzahl und so konzipiert, dass sie nur dann auskömmlich ist, wenn die als Basisfrequenz vorgegebene Schülerzahl bei der Klassenorganisation im Durchschnitt eingehalten wird. Wird die Basisfrequenz pro Klasse unterschritten, reichen die zugewiesenen Lehrerressourcen nicht aus, um den Grundunterricht nach der Stundentafel zu gewährleisten. Die fehlenden Ressourcen müssen dann innerhalb einer Schule beispielsweise durch den Verzicht auf Teilungen, Differenzierungen und Fördermaßnahmen sowie durch Quersubven-

tionierungen aus anderen überfrequent eingerichteten Klassen oder durch zusätzliche Frequenzausgleiche der Behörde kompensiert werden.

288.
*Unwirtschaftliche
Klassenorganisa-
tion*

Zahlreiche Eingangsklassen⁵ haben im Schuljahr 2012/2013 die vorgesehene Basisfrequenz unterschritten.⁶ Es waren nicht nur zahlreiche erste Klassen, sondern ganze Eingangsjahrgänge an Grundschulen – entgegen der sich aus den Anmeldezahlen ergebenden Planung – unterfrequent. Trotz Anmeldung haben zahlreiche Schülerinnen und Schüler zum Schuljahresanfang ihren Schulplatz nicht angetreten, zum Beispiel aufgrund von Umzügen, verspäteten Aufnahmen an Schulen in freier Trägerschaft oder genehmigten Rückstellungsanträgen.

Eine weitere Ursache für die Einrichtung zusätzlicher unterfrequenter Klassen ist die Klassenhöchstgrenze. Diese führt in der Praxis dazu, dass – sobald sie erreicht ist – zusätzliche Klassen eingerichtet werden müssen, die dann wiederum unter Umständen die Mindestgröße nicht erreichen. Eine weitere Folge der Einhaltung der Klassenhöchstgrenze ist, dass zunehmend Elternwünschen bei der Schulwahl nicht entsprochen werden kann.

289. Für die unterfrequenten Eingangsklassen an Grundschulen ist ein zusätzlicher Bedarf zur Sicherung des Grundunterrichts von rund zwölf Lehrerstellen entstanden. Wenn die unterfrequenten Eingangsklassen ihre Frequenz nicht erhöhen können, müssten rein rechnerisch in vier Grundschuljahren rund 49 Lehrerstellen mit zusätzlichen Personalkosten in Höhe von rund 3,4 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden, um eine auskömmliche Unterrichtsversorgung zu gewährleisten.

290. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass zu Beginn des Schuljahres 2012/2013 zahlreiche Eingangsklassen die Basisfrequenz unterschritten haben. Er hat ihre Einhaltung als Mindestvoraussetzung für eine wirtschaftliche Klassenbildung gefordert. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sind zwingend in die Vorbereitung von Entscheidungen zur Schulorganisation einzubeziehen. Demzufolge sollte die Schülerzahl bei der Organisation der Eingangsklassen nicht nur der Basisfrequenz entsprechen, sondern darüber liegen, um den Schulen die erforderliche Flexibilität zu geben, Schwankungen der Schülerzahlen innerhalb ihrer Ressourcen selbst aufzufangen.

291. Die Behörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich anerkannt und mitgeteilt, dass die Schulorganisation keine rein quantitative Verteilungsaufgabe sei, sondern auch Aspekte wie altersangemessene Schulwege, gemeinsame Beschulung von Geschwistern und den Elternwunsch zu berücksichtigen habe. Die Höchstfrequenz sei gesetzlich vorgegeben und dürfe nicht überschritten werden, andererseits solle aber auch die Basisfrequenz nicht unterschritten werden. Der Spielraum bei der Klassenorganisation sei durch die Einführung der Klassenhöchstgrenze

⁵ Klassenstufen 1 und 5.

⁶ Rund ein Viertel der ersten Klassen haben nicht die erforderliche Basisfrequenz erreicht.

gesunken. In der Folge könnten Schulen die normalen Schülerbewegungen zwischen Anmeldung und dem Tag der Einschulung nicht wie zuvor auffangen.

292. Der Rechnungshof erwidert dazu, dass die Behörde darauf hinwirken muss, dass die Schulen zumindest die vorgegebene Basisfrequenz einhalten. Hilfreich wäre, wenn die Behörde den Schulen darüber hinaus eine Vorgabe – entsprechend der entfallenen Organisationsfrequenz (vgl. Tz. 281) – machen würde, Klassen grundsätzlich oberhalb der Basisfrequenz zu organisieren.

Schulentwicklungsplan 2012

293. Die Aufstellung eines Schulentwicklungsplans ist nach § 86 Absatz 2 HmbSG zur Vorbereitung von Entscheidungen der Schulorganisation und zur Weiterentwicklung des Schulwesens vorgesehen. Das Mengengerüst des Schulentwicklungsplans 2012 basiert auf den Festlegungen von Klassengrößen und Mindestzügigkeiten der Schulformen nach § 87 HmbSG. So wird im Schulentwicklungsplan 2012 ausgeführt, dass die Schulen Hamburgs eine bestimmte Größe nicht unterschreiten sollten, um leistungsfähig zu sein. Pro Schulform wird eine angestrebte Zügigkeit definiert, die über die (gesetzliche) Mindestzügigkeit hinausgeht.

Schulform	Angestrebte Zügigkeit	Mindestzügigkeit
Grundschule	3	2
Stadtteilschule	4	3
Gymnasium	4	3

Quelle: Schulentwicklungsplan 2012

Der Schulentwicklungsplan 2012 legt darüber hinaus für jeden Schulstandort die angestrebte Zügigkeit und damit das Entwicklungsziel der Schule fest.

294. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2013⁷ darauf hingewiesen, dass Stadtteilschulen in der Regel mindestens sechs Züge in der Mittelstufe benötigen, um mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine ausreichende Zahl von Schülerinnen und Schülern in der Oberstufe erreichen zu können. Daher ist die angestrebte Vierzügigkeit für die Mittelstufe von Stadtteilschulen nicht ausreichend.
295. Unter der Annahme, dass alle Entwicklungsziele entsprechend den Angaben des Schulentwicklungsplans realisiert werden, ergeben sich rechnerisch rund 165.600 Schulplätze. Demgegenüber weist die Schülerprognose für das Jahr 2022 nur 154.924 Schülerinnen und Schüler aus. Daraus ergibt sich rechnerisch eine Reserve von über 10.000 Schulplätzen.

*10.000 Schulplätze
laut Schüler-
prognose nicht
erforderlich*

⁷ Jahresbericht 2013, „Gymnasiale Oberstufen“, Tz. 56.

Eine Reservebildung dieser Größenordnung, kombiniert mit der Möglichkeit der Eltern, die Schule auszuwählen, kann in der Praxis dazu führen, dass vorhandene Schulstandorte nicht ausgelastet sind und Schulen bei der Klassenbildung Probleme haben, die Basisfrequenzen zu erreichen.

296.
Zahlreiche konzeptionelle Mängel im Schulentwicklungsplan 2012

Der Schulentwicklungsplan 2012 weist darüber hinaus konzeptionelle Mängel auf. Er enthält zum Beispiel keine bzw. nur unvollständige Aussagen zu den

- räumlichen Bedingungen (zum Beispiel Flächen und Gebäudezustand) der einzelnen Schulstandorte,
- Schülerzahlentwicklungen/-prognosen an Sonderschulen,
- Zügigkeiten der einzelnen Jahrgangsstufen in den Schulen (Vorschule und Grundschule bzw. Beobachtungsstufe, Mittelstufe und Oberstufe).

Der Schulentwicklungsplan 2012 ist daher nur eingeschränkt für die Vorbereitung von Entscheidungen zur Schulorganisation und zur Weiterentwicklung des Schulwesens geeignet.

297.
Schulentwicklungsplan als Planungsgrundlage unzureichend

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Entwicklungsziele im Schulentwicklungsplan 2012 nicht an den prognostizierten Schülerzahlen ausgerichtet sind und die Konzeption des Schulentwicklungsplans 2012 als Planungsgrundlage unzureichend ist.

Er hat die Behörde aufgefordert, die Schulentwicklungsplanung an den prognostizierten Schülerzahlen auszurichten, gegebenenfalls Abweichungen davon nachvollziehbar zu begründen und die Konzeption des Schulentwicklungsplans grundlegend zu überarbeiten. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, den Schulentwicklungsplan künftig nicht nur anlassbezogen aufzustellen, sondern regelmäßig fortzuschreiben.

298. Die Behörde hat erklärt, das vordringliche Ziel des Schulentwicklungsplans 2012 sei zum Zeitpunkt der Erstellung die Abbildung der Schulformen gewesen. Der Schulentwicklungsplan setze einen Rahmen und sei nicht alleinige Grundlage zur Vorbereitung von Entscheidungen zur Schulorganisation und zur Weiterentwicklung des Schulwesens. Hinsichtlich der Raumkapazitäten habe sie bekannte oder bereits erkennbare Veränderungen im Einzelfall im Schulentwicklungsplan 2012 ausgewiesen. Die vom Rechnungshof geforderte Änderung der Zügigkeit für die Stadtteilschule berücksichtige nicht die Situation der Bestandsgebäude und erfordere eine Änderung des Schulgesetzes. Sie stimme der Forderung nach einer regelmäßigen Fortschreibung des Schulentwicklungsplans zu und werde die Konzeption weiterentwickeln.

299. Die Argumente der Behörde zur Zügigkeit von Stadtteilschulen überzeugen insofern nicht, als das Schulgesetz lediglich Mindestzügigkeiten vorsieht. Bei der mittelfristigen Planung von Standorten ist die Behörde dazu verpflichtet, den Anforderungen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen und ent-

sprechende Zügigkeiten der Stadtteilschulen anzustreben. Für die Planung können die derzeitigen Bestandsgebäude nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Schulbau

300. Der Rahmenplanentwurf Schulbau orientiert sich ebenso wie die Raumbedarfsplanung an den Entwicklungszielen des Schulentwicklungsplans 2012. Damit sind die dort festgelegten Grundlagen wie zum Beispiel Zügigkeiten und die daraus errechneten Bedarfe ein entscheidendes Kriterium bei der Bauplanung und bestimmen maßgeblich das Investitionsvolumen.
301. Seit Gründung des Sondervermögens Schulbau Hamburg werden Bestandsdaten über die Schulräume und -flächen sowohl bei der Behörde für Schule und Berufsbildung als auch bei Schulbau Hamburg geführt. Es ist bisher nicht sichergestellt, dass diese Bestandsdaten deckungsgleich sind. Bei Investitionsentscheidungen im Schulbau auf der Grundlage des Schulentwicklungsplans 2012 sind Fehlentscheidungen deswegen nicht auszuschließen. Daher ist es erforderlich, vor Planungsbeginn die Daten zu aktualisieren, abzustimmen und die Bedarfe für die einzelnen Schulstandorte gegebenenfalls anzupassen.
302. Im Rahmen der Planung von Zu- und Neubauten ist die im Schulentwicklungsplan 2012 enthaltene Reserve von Schulplätzen (vgl. Tz. 295) zu hinterfragen, weil sie das bereits heute bestehende Problem nicht ausgelasteter Standorte und der Verfehlung von Entwicklungszielen unnötig verschärfen kann.
303. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, eine Auslastung der Schulstandorte sicherzustellen, damit Fehlinvestitionen im Schulbau vermieden werden. Außerdem hat er angeregt zu prüfen, ob zusätzliche Bedarfe und kurzfristige Spitzenlasten durch Mobilbauten wirtschaftlich abgedeckt werden können.
304. Die Behörde hält die Vorhaltung von Raumreserven weiterhin für notwendig, um regionale Schwankungen in den Schülerzahlen flexibel auffangen zu können. Das eingeführte Mietbudget sei ein wichtiger Schritt zu mehr Wirtschaftlichkeit, da künftig nur noch diejenigen Flächen angemietet werden sollen, die eine Schule tatsächlich brauche. Die Aufstellung mobiler Klassenräume erfolge bereits. Eine gemeinsame Datengrundlage mit Schulbau Hamburg werde zurzeit entwickelt.
305. Dem von der Behörde vorgetragenen Argument zur Wirkung des Mietbudgets hat der Rechnungshof entgegengehalten, dass hierdurch das Problem ungenutzter Schulflächen lediglich von der Schulbehörde auf Schulbau Hamburg verlagert werde. Die Weitervermietung ungenutzter Teilflächen von Schulgebäuden durch Schulbau Hamburg ist risikobehaftet, weil dies in der Praxis kaum realisierbar ist.

*Fehlinvestitionen
nicht ausgeschlos-
sen*

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Verwaltungsaufgaben in Schulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Leitungs- und Lehrkräfte an Schulen nehmen in zu großem Umfang nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben wahr. Verwaltungsleitungen an Schulen könnten bestimmte Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen und dadurch insbesondere Schulleitungen deutlich entlasten.

Obwohl der Rechnungshof bereits im Jahr 2006 die Notwendigkeit einer integrierten Schulverwaltungssoftware hervorgehoben hatte, ist bisher kein nennenswerter Fortschritt zu verzeichnen.

306. Der Rechnungshof hat die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben in staatlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen¹ geprüft. Dabei wurde vorrangig untersucht, in welcher Form und in welchem Umfang nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben u. a. in den Bereichen Haushalt, Personal und Organisation durch Schulleitungen, stellvertretende Schulleitungen, Abteilungsleitungen und Lehrkräfte erledigt werden.

Organisation der Verwaltungstätigkeiten

307. Für schulinterne Funktionsaufgaben² sind im Durchschnitt 15 % der den Schulen zugewiesenen Lehrerkapazität vorgesehen.³ Weder im Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG) noch im Rahmen der Einführung der Selbstverantworteten Schule oder in Aufgabenbeschreibungen des Hamburger Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung werden pädagogische und nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben definiert und voneinander abgegrenzt.

*Regelungen
und Instrumente
verbesserungs-
bedürftig*

308. Schulleitungen, stellvertretende Schulleitungen und Abteilungsleitungen nehmen – auch bedingt durch ihre Leitungsfunktionen – in unterschiedlichem Umfang nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Personal und Organisation wahr. Für Aufgaben der Haushaltsüberwachung und des Personalmanagements stehen die Fachkräfte der jeweiligen Referate der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) den Schulen zwar beratend und unterstützend zur Verfügung. Die Behörde gibt den Schulen für die Aufgaben der Haushaltsüberwachung aber

¹ Ohne Förder- und Sonderschulen.

² Wie zum Beispiel Leitungs- und Koordinationsaufgaben sowie sonstige Verwaltungsaufgaben.

³ Das Lehrerarbeitszeitmodell geht rechnerisch davon aus, dass pro Stelle einer Lehrkraft 75 % für unterrichtsbezogene Aufgaben, 15 % für funktionsbezogene Aufgaben und 10 % für allgemeine Aufgaben zu verwenden sind.

weder eindeutige Vorgaben noch praxisgerechte Instrumente an die Hand, obwohl die Schulen eigenständig unterrichtsbezogene Sachmittel bewirtschaften und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen müssen.⁴

Der im Rahmen der Selbstverantworteten Schule neu hinzugekommene Bereich Personalmanagement ist durch eine unübersichtliche Vielfalt von Vorgaben gekennzeichnet (Leitfaden, Handreichungen, Hinweise, Checklisten und Musterverträge).

Die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit Bauangelegenheiten ist bei den untersuchten Schulen weder eindeutig definiert noch zugeordnet.

309. Indem fast alle untersuchten Schulen die Art und Weise der Wahrnehmung von nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben der Leitungskräfte selbstständig organisieren, entsteht vermeidbare und damit unwirtschaftliche Mehrarbeit. Zudem sind der Umfang und die Qualität der Aufgabenwahrnehmung vielfach von den Präferenzen der jeweils handelnden Personen abhängig.
310. Auch Lehrkräfte nehmen nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben wahr. So teilen die Schulleitungen ihnen funktionsbezogene Zeiten aus dem Lehrerarbeitszeitmodell (Funktionszeiten) nicht nur für pädagogische Aufgaben wie beispielsweise die Klassenleitung zu, sondern u. a. auch für:
- allgemeine Verwaltung, Zeugnisdruck und Kopieren,
 - Koordination von Kantine und Café, Nutzung der Aula und des Schulgartens,
 - Organisation von Veranstaltungen,
 - Öffentlichkeitsarbeit und Webauftritt der Schule,
 - die Funktion der bzw. des Sicherheitsbeauftragten sowie
 - technischen IT-Support.
311. Eine Online-Befragung in den Hamburger allgemeinbildenden Schulen im Jahr 2009 durch das Institut für Informationsmanagement Bremen, an der sich 85 % der Schulen beteiligten, ergab, dass in rund 79 % der Schulen Lehrkräfte mit Funktionszeiten am IT-Support beteiligt waren.⁵ Auch die Feststellungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass fast alle besuchten allgemeinbildenden Schulen Funktionszeiten im Umfang von bis zu acht Wochenarbeitszeitstunden u. a. für den technischen IT-Support durch Lehrkräfte vergeben.

Unwirtschaftliche Mehrarbeit durch individuelle Organisation

⁴ Hierfür wurde 1991 ein sogenannter Selbstbewirtschaftungsfonds eingerichtet.

⁵ Ifib „Support- und Beratungsdienstleistungen für den Einsatz digitaler Medien in Schulen“, 2009.

312. Für eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist es sinnvoll, die wahrzunehmenden pädagogischen und nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben zu definieren und voneinander abzugrenzen. Dies bildet die Grundlage für einen optimalen Ressourceneinsatz, weil es die Schulen darin unterstützt, die Kapazitäten des pädagogischen Personals vorrangig ihrer Qualifikation und Vergütung entsprechend einzusetzen.
- Abgrenzung von pädagogischen und nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben sinnvoll*
313. Nicht alle genannten schulischen Aufgaben müssen zwingend von (teuren) Lehrkräften wahrgenommen, sondern können auch von kostengünstigerem Personal übernommen werden. Indem auch Lehrkräfte in deutlichem Umfang nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben übernehmen (Tz. 310), sind eine sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sowie ein bestmöglicher Schulbetrieb mit optimalem Mitteleinsatz nicht gewährleistet.
- Lehrkräfte übernehmen zu viele nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben*
314. Der Rechnungshof hat die BSB und das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) aufgefordert, pädagogische und nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben und -prozesse zu definieren und voneinander abzugrenzen. Es ist sicherzustellen, dass nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben nur in einem unverzichtbaren Umfang von den Schulleitungen, ihren Stellvertretungen, den Abteilungsleitungen und Lehrkräften wahrgenommen werden. Insbesondere sind nur in begründeten Ausnahmefällen Lehrkräfte für den technischen IT-Support in Schulen einzusetzen. Zudem sind den Schulen die erforderlichen praxisgerechten Instrumente für ihre Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung zu stellen.
315. Die BSB hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Projekt „Verwaltungsleitung“

316. Im Jahr 2010 hat die BSB das Projekt „Verwaltungsleitung an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen“ eingesetzt. Das Projekt sollte angesichts der wachsenden Verwaltungsaufgaben in Schulen Erkenntnisse darüber liefern, ob durch die Schaffung der neuen Funktion „Verwaltungsleitung“ die schulische Arbeit vor Ort optimiert und eine Qualitätssteigerung sowie Professionalisierung durch die Bündelung der Vielzahl der Aufgaben bei einer fachlich qualifizierten Person erreicht werden kann.
317. Das Projekt wurde durch zusätzlich bereitgestellte Mittel finanziert. Eine nach § 7 LHO erforderliche Analyse der Ausgangslage vor Projektstart wurde nicht durchgeführt. Der Abschlussbericht des bereits seit Juli 2012 beendeten Projekts an allgemeinbildenden Schulen befand sich auch zum Ende der Prüfung des Rechnungshofs noch in der internen Abstimmung.

318. Der vorliegende Abschlussbericht für die beruflichen Schulen stellt die Notwendigkeit einer Verwaltungsleitung für die effektive und effiziente Wahrnehmung der vielfältigen Verwaltungsaufgaben in beruflichen Schulen fest. In der Folge wurde in der Schulentwicklungsplanung 2013 für die staatlichen berufsbildenden Schulen in Hamburg⁶ vorgesehen, ab einer Schulgröße von 80 Vollzeitäquivalenten (VZÄ-Lehrerstellen) regelhaft eine Verwaltungsleitung für die verwaltend-organisatorischen Aufgaben einzusetzen und durch haushaltsneutrale Umschichtung aus dem Bestand zu finanzieren.
319. Der Rechnungshof hat die BSB und das HIBB aufgefordert, bei künftigen finanzwirksamen Projekten insbesondere die erforderlichen Grundlagen für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit und für Erfolgskontrollen zu schaffen. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, den Abschlussbericht für die allgemeinbildenden Schulen zeitnah fertigzustellen und zu prüfen, ob und inwieweit das Modell der beruflichen Schulen, regelhaft eine Verwaltungsleitung an Schulen ab 80 VZÄ-Lehrerstellen einzusetzen, auf allgemeinbildende Schulen übertragen werden kann. In einem zweiten Schritt sollten die BSB und das HIBB prüfen, ob auch in Schulen mit weniger als 80 VZÄ-Lehrerstellen Verwaltungsleitungen eingesetzt werden können.
320. Die BSB hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Einführung von Verwaltungsleitungen an allgemeinbildenden Schulen prüfen

IT-Unterstützung der Verwaltung

321. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2006⁷ eine einheitliche und verbindlich einzusetzende IT-Anwendung gefordert. Den Schulen steht noch keine integrierte IT-Anwendung zur Unterstützung der Schulverwaltung zur Verfügung. Stundenplanung, Zeugniserstellung und Haushaltsüberwachung erfolgen zurzeit teilweise in selbst entworfenen IT-Anwendungen.
322. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer integrierten IT-Anwendung beanstandet und die BSB erneut aufgefordert, unverzüglich eine integrierte IT-Anwendung einzuführen und den Schulen verbindlich vorzugeben.
323. Die BSB hat mitgeteilt, dass in Umsetzung des Konzepts der Selbstverantworteten Schule den Schulen seit 2006 geeignete IT-Anwendungen zur Verfügung gestellt worden sind, die Planung und Steuerung des Personaleinsatzes unterstützen. Darüber hinaus sei die vorhandene IT-Anwendung „Lehrer- und Schülerdatenbank“ mehrfach ertüchtigt worden, um neue Aufgaben wie das Bildungs- und Teilhabepaket und die ganztägige Betreuung an Schulen unterstützen zu können. Es mangle bisher aber noch an einer integrierten IT-Anwendung zur Unterstützung der Schulverwaltung.

⁶ Referentenentwurf zur Schulentwicklungsplanung 2013 für die staatlichen berufsbildenden Schulen, Juni 2013.

⁷ Jahresbericht 2006, „Technikunterstützung Verwaltung an allgemein bildenden Schulen – TUVAS“, Tzn. 269 bis 276.

Im Sommer 2013 sei nun eine einheitlich und verpflichtend einzusetzende Stundenplansoftware beschafft worden. Die Behörde geht davon aus, dass bereits die Planung des Schuljahrs 2014/2015 mit dieser Software vorgenommen werden kann. Sie beabsichtige, im ersten Quartal 2014 eine neue Schulmanagementsoftware auszuschreiben, die auch ein Modul zur Zeugniserstellung enthalten soll. Sie rechne mit der Einführung des Zeugnismoduls zum Schuljahr 2015/2016.

Die BSB sichert zu, bis zum Schuljahr 2015/2016 eine integrierte IT-Anwendung zur Unterstützung der Schulverwaltung zu erstellen, zu implementieren und den Schulen verbindlich vorzugeben.

Steuerung der Staatstheater

Kulturbehörde / Hamburgische Staatsoper GmbH /
Neue Schauspielhaus GmbH / Thalia Theater GmbH

Die Kulturbehörde gibt den drei Staatstheatern keine hinreichend konkreten Ziele vor. Spielbetriebzuschüsse werden weder an vorgegebenen Leistungen bemessen noch fristgerecht zugesagt. Die laufende Finanzausstattung sollte nicht Gegenstand von Vertragsverhandlungen mit Intendanten sein.

324. Die drei Hamburger Staatstheater¹ erwirtschaften im Durchschnitt einen Deckungsbeitrag von rund 27 %. Sie erhalten von der Freien und Hansestadt Hamburg Zuwendungen (sogenannte Spielbetriebzuschüsse) in Höhe von derzeit insgesamt rund 90 Mio. Euro jährlich.² Die Theater werden jeweils von einer künstlerischen und einer kaufmännischen Geschäftsführung geleitet sowie durch einen Aufsichtsrat überwacht.

Zielvorgabe und Bemessung von Zuschüssen

325. Den Zielbildern für die Theater ist weder das staatliche Interesse an dem jeweiligen Haus mit seinem individuellen Stellenwert zu entnehmen noch werden hier die von der Kulturbehörde erwarteten Leistungen des Theaters beschrieben, aus denen sich zugleich eine Bemessungsgrundlage für die Spielbetriebzuschüsse ableiten ließe. Mit weitgehend identischen Zielbildern gibt die Kulturbehörde den Sprechbühnen auch keine unterschiedliche inhaltliche Prägung vor.
326. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, in ihren Zielbildern die strategische Ausrichtung der Staatstheater festzulegen und die von ihnen zu erbringende Leistung im Einklang mit ihren Erlösen und den verfügbaren staatlichen Spielbetriebzuschüssen zu definieren.

Staatliches Interesse nicht hinreichend definiert, keine Bemessungsgrundlage für Zuschüsse

Die Behörde hat eingewandt, detaillierte Zielbilder würden Handlungsspielraum und Flexibilität der jeweiligen Intendanten beschränken. Sie würden bei Theatern, deren programmatische und künstlerische Ausrichtung eng an die jeweilige Intendanz gebunden ist, zu erheblichen Problemen bei der Bestellung von geeigneten Personen führen. Zielbilder seien auch kein geeignetes Instrument zur Bemessung von Spielbetriebzuschüssen. Ihre Umsetzung in einen operativen Handlungsrahmen erfolge in den Unternehmenskonzepten.

¹ Die Theater werden als Gesellschaften mit beschränkter Haftung geführt. Alleingesellschafterin ist die Freie und Hansestadt Hamburg.

² Im Haushaltsplan 2013 sind für die Hamburgische Staatsoper 48,2 Mio. Euro, für das Deutsche Schauspielhaus 26,1 Mio. Euro und für das Thalia Theater 18,9 Mio. Euro veranschlagt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass seine Forderung der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens entspricht, die eindeutige Ziele mit ressourcenbegründenden wie auch ergebnisorientierten Kennzahlen voraussetzt. Ebenso wie etwa bei den Museen³ und den Deichtorhallen⁴ muss die Freie und Hansestadt Hamburg auch den Theatern durch ihre Zielbilder aufgeben, welche Leistungen von ihnen erwartet werden. Nur auf einer solchen Basis können dem jeweiligen Zielbild des Theaters entsprechende Intendanten gewonnen und die für die Theater erforderliche finanzielle Unterstützung festgelegt werden.

Wirtschaftspläne und Zuwendungsbescheide

327. *Keine Klarheit über Zuschuss-höhe zu Beginn des Wirtschaftsjahres*
- In den vergangenen Jahren war für die Staatstheater vor Beginn der jeweiligen Spielzeiten häufig unklar, in welchem konkreten Umfang sie mit Spielbetriebszuschüssen rechnen durften. Deshalb konnten auch die Wirtschaftspläne teilweise nicht rechtzeitig vor Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres vom Aufsichtsrat beschlossen werden. Zuwendungsbescheide erteilte die Kulturbehörde trotz rechtzeitiger Antragstellung nahezu ausnahmslos erst gegen Ende der Spielzeit. In der Folge haben die Theater ihren Spielbetrieb jeweils ohne abgesicherte Handlungsgrundlage aufgenommen; ihre Geschäftsführungen mussten somit gegen die Geschäftsanweisungen der Aufsichtsräte für die Geschäftsführung⁵ verstoßen.
328. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kulturbehörde den Staatstheatern weder die Höhe der Spielbetriebszuschüsse rechtzeitig und verbindlich vor Aufstellung ihrer Wirtschaftspläne mitgeteilt noch die Zuwendungsbescheide zu Beginn der jeweiligen Spielzeit erlassen hat. Er hat die Behörde aufgefordert, den Staatstheatern künftig die auf einer verlässlichen Bemessungsgrundlage (Tz. 326) ermittelten Spielbetriebszuschüsse zeitgerecht mitzuteilen und Zuwendungsbescheide zeitnah nach Antragstellung zu erlassen.

Die Behörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs grundsätzlich entsprechen zu wollen.

³ Jahresbericht 2012, „Hamburger Museumsstiftungen“, Tz. 91 ff.

⁴ Jahresbericht 2013, „Deichtorhallen und Haus der Photographie“, Tz. 301 ff.

⁵ Gemäß § 4 der Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung dürfen Vorhaben, zu deren Finanzierung Haushaltsmittel der Freien und Hansestadt Hamburg vorgesehen sind, erst begonnen werden, wenn die Mittel hierfür eingegangen sind oder der rechtzeitige Eingang gegenüber der Gesellschaft sichergestellt ist.

Nebenabsprachen mit Intendanten

329. Seit den späten 1990er-Jahren werden mit Intendanten im Rahmen ihrer Anstellungsverhandlungen vermehrt zusätzliche finanzwirksame Vereinbarungen für ihr Haus wie zum Beispiel zur Erhöhung von Spielbetriebzuschüssen, Übernahme von Tarifsteigerungen oder Durchführung von Bau- und Sanierungsvorhaben getroffen, die sich außerhalb des bis dahin gegebenen Budgetrahmens bewegen. Nach Beschlussfassung durch die zuständige Senatskommission für öffentliche Unternehmen über die Anstellungsverträge spiegeln diese Vereinbarungen einschließlich der beschriebenen Nebenabsprachen die Senatsauffassung wider und sind somit für die Exekutive verbindlich. Im Ergebnis beansprucht die Kulturbehörde auf diesem Weg zusätzliche Mittel für die Theater und kann so eine konkrete Bedarfsbemessung betroffener Spielbetriebzuschüsse umgehen.
330. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, künftig allgemeine finanzielle Dispositionen wie den Ausgleich von Tarifsteigerungen und strukturelle Zuschusserhöhungen nicht zum Bestandteil individueller Vertragsverhandlungen zu machen.

Intendantenverträge mit Nebenabsprachen zur Finanzausstattung des Theaters

Die Behörde hat erwidert, qualifizierte Intendanten seien nur durch die verbindliche Zusicherung einer Mindestfinanzausstattung zu gewinnen.

Der Rechnungshof hat demgegenüber klargestellt, dass Bestandteile der Finanzausstattung nicht Gegenstand von Nebenabsprachen sein sollten; die Höhe des Spielbetriebzuschusses hat sich vielmehr aus dem Zielbild als Bemessungsgrundlage (Tz. 326) und im Einzelnen aus kennzahlengestützten objektiven Berechnungen zu ergeben. Vertragliche Vereinbarungen sollten sich auf die Anstellungsbedingungen konzentrieren.

Entscheidungen durch den Aufsichtsrat

331. Die Aufsichtsräte sind bei wichtigen Entscheidungen wie zum Beispiel der Auswahl von Mitgliedern der Geschäftsführungen, Standortfragen sowie Änderungen der Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung nicht ausreichend einbezogen worden. So ist etwa der zukünftige Standort des Opernfundus in anderen Gremien ausführlich diskutiert worden; der Aufsichtsrat der Hamburgischen Staatsoper wurde hiermit hingegen zu keiner Zeit befasst.
332. Der Rechnungshof hat die unzureichende Einbindung der Aufsichtsräte kritisiert und die Behörde aufgefordert, künftig entsprechend ihrer Aufgabe als Überwachungsorgan zu verfahren.

Aufsichtsräte nicht ausreichend einbezogen

Die Behörde hat erklärt, die Aufsichtsräte zeitnah einzubeziehen und dabei die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen.

Rechenzentrum der Staatstheater

333. Das gemeinschaftlich betriebene Rechenzentrum der Hamburger Staatstheater hat seit der Gründung im Jahre 1992 seine Kosten gesteigert, die zu erbringenden Leistungen jedoch deutlich reduziert. Eine 1998 von der Kulturbehörde dem Rechnungshof zugesagte Kostenkontrolle des Rechenzentrums hat bisher nicht stattgefunden.

334. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass nunmehr zeitnah eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zu Aufgabenwahrnehmung und Kosten des Rechenzentrums vorgenommen wird, um über seinen Weiterbetrieb entscheiden zu können.

*Weiterbetrieb von
Wirtschaftlichkeit
abhängig machen*

Die Kulturbehörde hat dies zugesagt.

Umwelt, Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

EG-Wasserrahmenrichtlinie

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Von bis Ende 2012 vorgesehenen 92 Maßnahmen an Vorranggewässern sind bisher nur 16 umgesetzt.

Finanzmittel und Maßnahmenplanung müssen vor dem Hintergrund zwischenzeitlicher erheblicher Kostensteigerungen besser aufeinander abgestimmt werden. Finanzierungs- und Umsetzungsrisiken für die Erreichung des Gesamtziels muss durch eine stärkere Steuerung begegnet werden.

Auswahl, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit konkreter Umsetzungsmaßnahmen müssen künftig belegt werden.

335. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) aus dem Jahr 2000, mit deren operativer Umsetzung 2008/2009 begonnen worden ist¹, gibt vor, bis 2015 alle von ihr erfassten Oberflächengewässer und Grundwasser in einen „guten“ Zustand zu versetzen. Dies erfordert die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen grundsätzlich bis Ende 2012, damit diese ihre Wirkung bis 2015 entfalten können. Diese Frist kann höchstens zweimal für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren bis 2027 verlängert werden. Von 320 insgesamt für die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und die Bezirksämter vorgesehenen Einzelmaßnahmen sind bislang 69 umgesetzt worden.
336. Die BSU ist für die Umsetzung der WRRL ministeriell und zum kleineren Teil auch für die Ausführung verantwortlich, überwiegend obliegt die Maßnahmenausführung den Bezirksämtern. 2008 war die BSU in einer ersten groben Planung von einem benötigten Finanzvolumen in Höhe von mindestens 255 Mio. Euro ausgegangen. Ende 2008 hat der Senat die Bürgerschaft über einen für die Umsetzung der WRRL benötigten Finanzbedarf in Höhe von – immer noch geschätzten – 100 Mio. Euro informiert.

¹ Gemäß WRRL mussten der konkreten Maßnahmenumsetzung diverse Aktivitäten vorausgehen, zum Beispiel Bestandsaufnahme, Information und Anhörung der Öffentlichkeit und Aufstellung des Maßnahmenprogramms. Die Umsetzung der WRRL in Bundes- und Landesrecht erfolgte 2004.

Ein Jahr später hat der Senat mit dem Hamburger Maßnahmenplan 188 Handlungsbedarfe verbindlich festgelegt; diese sind auch der EU-Kommission gemeldet worden. Die BSU geht seitdem von rund 300 konkreten Einzelmaßnahmen, einem Realisierungszeitraum unter Inanspruchnahme beider Verlängerungsoptionen und einer gedeckelten Gesamtfinanzierung von 57 Mio. Euro aus.

Bedarfsermittlung und Finanzierung

337. Die sachgerechte Auswahl und Notwendigkeit der geplanten Umsetzungsmaßnahmen sowie deren Wirtschaftlichkeit hat die BSU nicht nachgewiesen. Mangels Dokumentation kann nicht nachvollzogen werden, auf welcher Grundlage die Maßnahmen jeweils bestimmt und ob sie unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO in den Hamburger Maßnahmenplan aufgenommen worden sind.
- Auswahl, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen nicht belegt*
338. Für die Umsetzung der Maßnahmen sind in den Haushaltsplänen und Mittelfristigen Finanzplanungen Jahresraten von 3 Mio. Euro ausgewiesen. Die Erläuterungen in den bisherigen Haushaltsplänen enthalten indes keine Angaben zum Gesamtfinanzbedarf.
- Gesamtfinanzbedarf nicht dargestellt*
339. Die BSU konnte dem Rechnungshof auch keine Übersicht über die vorgesehene Gesamtumsetzung vorlegen, die darstellt, zu welchen Zeitpunkten welche Maßnahmen realisiert werden sollen und in welcher Höhe jeweils Finanzmittel hierfür benötigt werden. Weil die BSU nach der Budgetreduzierung auf insgesamt 57 Mio. Euro keine maßnahmenspezifische und zeitbezogene Finanzplanung erstellt hat, kann nicht überprüft werden, ob die vorgesehenen finanziellen Mittel und eine Maßnahmen- und Kostenplanung aufeinander abgestimmt sind.
- Keine maßnahmenbezogene Umsetzungs- und Finanzplanung*
340. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die Auswahlkriterien, den Auswahlprozess sowie die Wechselwirkungen zwischen Gesamtfinanzierung und Maßnahmenauswahl zu dokumentieren und auch in der Haushalts- und Finanzplanung deutlich zu machen. Nur so kann die Notwendigkeit der Ausgaben, die Wirtschaftlichkeit und die Effektivität der Maßnahmen belegt und damit eine Grundlage für eine wirksame Steuerung geschaffen werden. Hierzu ist es erforderlich, eine Übersicht über die zur Zielerreichung der WRRL zwingend notwendigen Maßnahmen, ihre zeitliche Realisierung sowie ihren Finanzbedarf zu erstellen und laufend zu aktualisieren.
- Grundlage für wirksame Steuerung schaffen*

Maßnahmensteuerung und -umsetzung

341. Der Hamburger Maßnahmenplan von 2009 enthält u. a. die Zielvorgabe, sogenannte Vorranggewässer in erster Priorität bis spätestens zum Jahr 2015 WRRL-konform zu entwickeln. Geplant war bis Ende 2012 die Umsetzung von 92 Maßnahmen.
- Maßnahmen-durchführung widerspricht teilweise Zielvorgaben*

Tatsächlich sind bis Anfang 2013 von BSU und Bezirksämtern zwar 69 Maßnahmen umgesetzt worden, davon jedoch nur 16 an Vorranggewässern. Die große Abweichung von der ursprünglichen Planung lässt auf Steuerungsmängel schließen und sich nicht mit dem von der BSU hierzu vorgetragenen Hinweis auf notwendige Planungsflexibilität begründen. Zudem hat die BSU Gründe für die Abweichungen von der Planung bei ihren sowie bei den Maßnahmenumsetzungen der Bezirksämter nicht dokumentiert bzw. nicht für die Dokumentation Sorge getragen.

342. Die BSU hat als zuständige Fachbehörde keine Fachanweisung nach dem Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) mit detaillierten verbindlichen Vorgaben zur Umsetzung der WRRL erlassen. Somit gibt es keine einheitliche und damit verlässliche Grundlage für die Steuerung von Mittelbewirtschaftung und Maßnahmenumsetzung. Dies hat auch zur Konsequenz, dass die zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente (IT-Anwendungen, interne Steuerungslisten) in den Bezirksämtern bislang nicht einheitlich angewandt worden sind.
343. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, eine Fachanweisung zu erlassen, um
- eine einheitliche, verbindliche und transparente Maßnahmenauswahl sowie eine zügige, der vereinbarten Planung entsprechende Umsetzung dieser Maßnahmen zu gewährleisten sowie
 - eine einheitliche Steuerungsliste vorzugeben und deren einheitliche Anwendung in allen Bezirksämtern sicherzustellen.

Fehlende Fachanweisung zur Umsetzung der WRRL

Zudem müssen die im Hamburger Maßnahmenkatalog verbindlich festgelegte Priorisierung bei der jährlichen Maßnahmenplanung auch von der BSU hinreichend berücksichtigt und Abweichungen hiervon sowie deren Gründe dokumentiert werden.

Gesamtsteuerung und Zielerreichung

344. Die von der BSU eingesetzten Steuerungsinstrumente werden derzeit nur zur unterjährigen Budgetsteuerung und maßnahmenbezogen genutzt. Auswertungen für eine Gesamtsteuerung sind nicht erfolgt. Die BSU hat zum Beispiel keinen Abgleich zwischen den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln und den noch durchzuführenden Maßnahmen hergestellt oder die bereits durchgeführten Maßnahmen den verbrauchten Finanzmitteln gegenübergestellt. Sie hat nicht regelmäßig zusammenfassend ermittelt, welche Maßnahmen sich in der Umsetzung befinden, welche noch fehlen und wie sich der Umsetzungshorizont für noch anstehende Maßnahmen zeitlich darstellt. Eine begleitende Erfolgskontrolle hinsichtlich der Gesamtumsetzung der WRRL hat die BSU bisher nicht vorgenommen.

Unzureichende Gesamtsteuerung

345. *Tatsächliche Ausgaben deutlich über Kostenschätzungen*
- Infolgedessen hat die BSU auch nicht erkannt, dass bei den bereits umgesetzten Maßnahmen die tatsächlich abgerechneten Ausgaben rund 85 % über den in der Ausgangsplanung vorgenommenen – wenn auch noch groben – Kostenschätzungen liegen. Diese Steigerungsrate auf alle übrigen zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen hochgerechnet, würde die derzeit eingeplante Gesamtfinanzierung von 57 Mio. Euro um mindestens 48 Mio. Euro überschreiten. Es ist nicht erkennbar, dass sich die BSU in der Vergangenheit in Bezug auf die Umsetzung der WRRL mit Risikobetrachtungen auseinandergesetzt hat. Neben dem erhöhten Finanzierungsrisiko besteht zugleich die Gefahr der Zielverfehlung, wenn vor dem Hintergrund gedeckelter Finanzmittel diese Ausgabensteigerungen durch den Verzicht auf geplante Maßnahmen kompensiert werden müssen.
346. Der Rechnungshof hat die BSU daher aufgefordert, sich zukünftig kontinuierlich einen Gesamtüberblick über den Umsetzungs- und Planungsstand der WRRL zu verschaffen sowie die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen, um eine wirtschaftliche Umsetzung der WRRL zu gewährleisten. Dazu sollte die BSU mit den Bezirksämtern eine mittelfristige Maßnahmen-, Finanz- und Personalkapazitätsplanung entwickeln und angemessene begleitende Erfolgskontrollen durchführen.
347. *Senat und Bürgerschaft über Sachstand informieren*
- Angesichts
- des Ablaufs der regulären Umsetzungsphase bereits Ende 2012,
 - des bislang erreichten Umsetzungsstandes und
 - der zwischenzeitlichen Erkenntnisse über die Umsetzungsmöglichkeiten unter Zeit- und Finanzierungsgesichtspunkten
- hat der Rechnungshof die BSU aufgefordert, Senat und Bürgerschaft über den aktuellen Sachstand zur Umsetzung und Finanzierung zu informieren und auf die bestehenden Risiken bezüglich Zielerreichung und Finanzbedarfe hinzuweisen.

Stellungnahme der Verwaltung

348. Die BSU hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Sie hat zugesagt, dass die im Hamburger Maßnahmenplan festgelegte Priorisierung bei der jährlichen Maßnahmenplanung zukünftig hinreichend berücksichtigt, eine einheitliche interne Steuerungsliste vorgegeben und deren einheitliche Anwendung in allen Bezirksämtern sichergestellt werden. Ebenso will sie auf eine verstärkte Umsetzung der Maßnahmen hinwirken, um die in der WRRL festgelegten Ziele fristgerecht zu erreichen.

Der Forderung nach dem Erlass einer Fachanweisung will die BSU nicht nachkommen. Wegen der kooperativen Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern sieht sie derzeit keine Notwendigkeit zum Erlass einer Fachanweisung.

Bewertung durch den Rechnungshof

349. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung nach einer verbindlichen Vorgabe. Eine verbindliche Steuerung der Bezirksämter ist nur durch das bindende und im BezVG abschließend vorgegebene Aufsichtsinstrumentarium Fachanweisung und Weisung im Einzelfall möglich. Der Versuch, im Einvernehmen mit dem zu Steuernden zu steuern, stößt spätestens im Konfliktfall an seine Grenzen.

HADAG Seetouristik und Fährdienst AG (HADAG)

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Die HADAG erhält einen hohen Verlustausgleich aus dem Haushalt. Nach Umsetzung kostensenkender Maßnahmen sollten nun auch Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung ergriffen werden.

350. Als 100%ige Tochter der Hamburger Hochbahn AG (HOCHBAHN) führt die HADAG auf acht Linien mit derzeit 23 Schiffen öffentlichen Personennahverkehr im Hamburger Hafen sowie auf der Elbe durch und bietet Hafenrund-, Charter- und Sonderfahrten an. Insgesamt werden über sieben Mio. Fahrgäste im Jahr befördert.

Einnahmesituation

351. Die HADAG bietet ihre Leistungen im Hamburger Verkehrsverbund (HVV) zu dessen Tarifen an und erhält dafür am Fahrgastaufkommen orientierte Erlöse (Einnahmezuscheidungen) aus den Fahrgeldeinnahmen des HVV. Lediglich im Fährverkehr zwischen Blankenese und Cranz gilt wegen des dann überwiegenden Ausflugsverkehrs am Wochenende für Fahrgäste ohne Zeitkarte der deutlich über dem Tarif des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) liegende Niederelbetarif. Diese Einnahmen fließen ausschließlich der HADAG zu.

Niedriger Kostendeckungsgrad – hoher Verlustausgleich

352. Insgesamt reichen die Erträge der HADAG bei Weitem nicht zur Kostendeckung. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2012 standen Erlösen der HADAG von rund 0,80 Euro je Fahrgast nahezu doppelt so hohe Aufwendungen von 1,50 Euro gegenüber. Der Kostendeckungsgrad der HADAG lag damit etwa 2011 bei rund 51 %, während er für die HOCHBAHN im Übrigen mehr als 89 % betrug. Der Bilanzverlust vor Ergebnisausgleich hat sich zwischen 2000 und 2012 von 4,5 Mio. Euro auf 7,3 Mio. Euro erhöht; er wird von der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) auf der Grundlage eines mit der HADAG geschlossenen Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrags – und damit letztlich zulasten des Haushalts der Freien und Hansestadt Hamburg – ausgeglichen.
353. Die am stärksten frequentierte Linie 62 zwischen Landungsbrücken und Finkenwerder nutzen jährlich etwa vier Mio. oder rund 55 % aller Fahrgäste der HADAG. Zugleich hat der HVV dort im Vergleich zu den anderen Fährlinien den intensivsten Freizeitverkehr ermittelt. Auf dieser Linie liegt der Anteil an Fahrgästen, die zum ÖPNV-Tarif einen Einzelfahrschein erwerben, mit 55 % erheblich über dem Durchschnitt aller Fährverbindungen. Zu erklären ist dies damit, dass die Linie 62 infolge ihrer attraktiven Streckenführung vorwiegend touristisch genutzt wird.

Die zunehmend hohe Nachfrage durch Freizeitverkehr erfordert regelmäßig eine dichtere Taktfrequenz bzw. außerplanmäßigen Schiffseinsatz und trägt damit wiederum zur Defiziterhöhung bei.

354. Die HADAG hat bereits verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel die Nachrüstung von Bugwulsten zur Treibstoffreduzierung umgesetzt und ihre Personalkosten gesenkt. Gleichwohl bleibt im Vergleich zum übrigen ÖPNV insbesondere infolge der hohen Anschaffungskosten für die Schiffe sowie der damit verbundenen Abschreibungen und Kapitaldienste ein überdurchschnittlich hohes strukturelles Defizit bestehen.
355. Der Rechnungshof hält daher neben dem weiteren Ausschöpfen von Maßnahmen zur Kostensenkung auch solche zur Verbesserung der Ertragsituation für geboten und hat angeregt, zusätzliche Erlöse zum Beispiel durch einen Zuschlag zu generieren, wie er auch in Schnellbussen erhoben wird.¹ Auch bei einer Beschränkung dieser Maßnahme auf Einzelfahrscheine, wie sie typisch für eine Freizeitnutzung sind, ließen sich allein dadurch auf der Linie 62 erhebliche Mehreinnahmen zugunsten der HADAG erreichen.
356. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat sich gegen eine solche Maßnahme ausgesprochen und verweist auf die Ausgewogenheit des bestehenden Tarifsystems. Ein Zuschlag auf Einzelfahrausweise führe zu einer Verkomplizierung des HVV-Tarifs im Rahmen des HVV-Zuscheidungssystems, nicht jedoch zu den vom Rechnungshof erwarteten Zusatzerlösen. Überdies könne die Maßnahme einzelne Fahrgäste benachteiligen.
357. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich infolge der starken touristischen Nutzung der Linie 62 und hierdurch benötigter zusätzlicher Schiffe der Kostendeckungsgrad dieser Linie verringert. Eine höhere Steigerung der allgemeinen Fahrpreise des ÖPNV insgesamt oder des Verlustausgleichs an die HADAG ließe sich mit diesem Teilaspekt des ÖPNV nicht überzeugend begründen. Die Erhebung eines Zuschlags aufgrund der erheblichen touristischen Nutzung wäre indes gerechtfertigt, ohne dass diese tarifliche Differenzierung zwangsläufig mit Komplikationen innerhalb des HVV oder bei der Umsetzung verbunden wäre. Es würde lediglich ein bereits bestehender Tarif für zusätzliche Zwecke genutzt. Hieraus resultierende Erlössteigerungen sollten analog zum Niederelbetarif (Tz. 351) ausschließlich der HADAG zufließen.

Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung nutzen

Vergabefahren

358. Die HADAG hat Aufträge für die Lieferung neuer Schiffe, deren Wert oberhalb der Schwellenwerte des EU-Vergaberechts liegt, ohne dessen Anwendung vergeben.

EU-Vergaberecht beachten

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht beanstandet und gefordert, dass die HADAG künftig die für öffentliche Auftraggeber geltenden Bestimmungen anwendet.

Die HADAG hat dies zugesagt.

¹ 2013: 1,80 Euro.

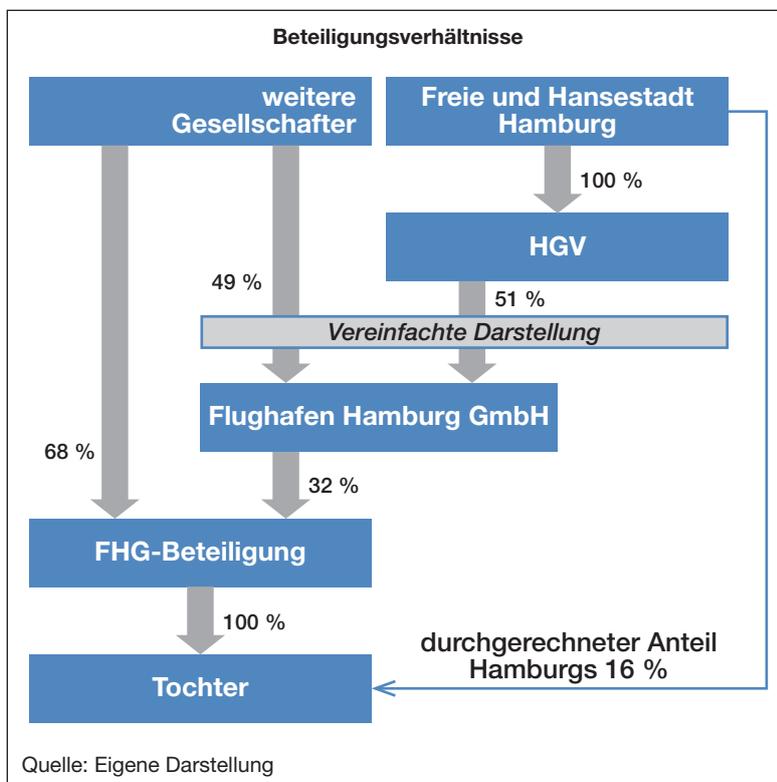
Mittelbare Beteiligung der Flughafen Hamburg GmbH

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde

Steuerdefizite bei einer mittelbaren Beteiligung der Flughafengesellschaft Hamburg GmbH haben sich bis auf den Hamburger Haushalt ausgewirkt. Die Fortführung dieser Beteiligung sollte überdacht werden.

359. Die Freie und Hansestadt Hamburg hält über die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) 51 % der Flughafen Hamburg GmbH (FHG). 2009 hat eine Beteiligung der FHG¹ eine weitere Gesellschaft vollständig erworben und hierbei sowie in den Folgejahren vielfach gegen bestehende Vorschriften sowie Grundsätze ordnungsgemäßer Geschäftsführung verstoßen.

Überdies hat sich die FHG-Beteiligung wirtschaftlich zum Nachteil der FHG und damit letztlich der Freien und Hansestadt Hamburg ausgewirkt.



¹ Die FHG hält 32,25 % dieser Beteiligung, die übrigen Anteile entfallen auf mehrere überregional tätige Gesellschaften.

360. Wesentliche Ursache war der Kauf eines Mitbewerbers Mitte 2009 mit dem Ziel einer Positionsverbesserung im Markt. Hierfür hat die FHG-Beteiligung als sogenannten negativen Kaufpreis 4,6 Mio. Euro erhalten. Hiermit sollte die Restrukturierung des Mitbewerbers sichergestellt werden, nachdem er sich bereits seit seiner Gründung in einer wirtschaftlich defizitären Situation befunden hatte. Im Kaufvertrag war eine Garantie durch die FHG-Beteiligung vorgesehen, eine Insolvenz ihrer neuen Tochter während der nächsten beiden Jahre finanziell abzuwenden. Tatsächlich entstanden nach Vertragsabschluss sogar Liquiditätsengpässe aufgrund von Leistungen der Muttergesellschaft – der FHG-Beteiligung – für ihre Tochter. Sowohl die zu deren Beseitigung ausgereichten Gesellschafterdarlehen als auch die Beteiligung selbst mussten von der FHG im Jahre 2011 abgeschrieben werden, worauf deren Jahresüberschuss um 4,2 Mio. Euro sank und letztlich der Hamburger Haushalt anteilig geringere Zuführungen erhielt.
361. In Vorbereitung des Kaufvertrags hatte ein Wirtschaftsprüfer eine Abschätzung der Risiken sowie Stärken und Schwächen des Unternehmens (Due Diligence) vorgenommen. Dabei hatte der Wirtschaftsprüfer nach seinen Angaben die Geschäftsführung der FHG-Beteiligung darauf hingewiesen, dass ihm hierfür nicht unterzeichnete kündbare Verträge über zu erbringende Leistungen der Tochter an Dritte vorgelegt worden waren. Tatsächlich sahen die mit dem Erwerb der Tochter übernommenen Verträge eine Kündigung von einzelnen und, wie sich später herausstellte, unwirtschaftlichen Leistungen nicht mehr vor. Zudem enthielt der endgültige Kaufvertrag die bereits erwähnte Solvenzgarantie.
362. Entgegen ihrer Geschäftsanweisung hatte die Geschäftsführung der FHG-Beteiligung den Kaufvertrag unterzeichnet, ohne zuvor die für ihre Aufsicht und Steuerung zuständige Gesellschafterversammlung über die ausgehandelte Solvenzgarantie zu informieren und auch insoweit ihre Zustimmung einzuholen. Darüber hinaus hat sie in Kauf genommen, dass sich die FHG-Beteiligung mit dem Vertrag zur Übernahme von unkündbaren und unwirtschaftlichen Leistungen verpflichtete. Im Ergebnis hat die Geschäftsführung bestehende Regelungen missachtet und die existenzbedrohende Lage der FHG-Beteiligung begründet.
363. Ferner hat die FHG-Beteiligung ihrer Tochter zeitweise Darlehen gewährt, ohne die auch hierfür erforderliche Zustimmung der Gesellschafter einzuholen. Sie hat außerdem im Rahmen von Darlehensverträgen mit einem Kreditinstitut Zusicherungen abgegeben, die sie vor dem Hintergrund der Solvenzgarantie von Beginn an nicht einhalten konnte. Die Verträge hätten daher von der Darlehensgeberin jederzeit gekündigt werden und dies die FHG-Beteiligung in existenzielle Schwierigkeiten bringen können.
364. In mehreren Fällen wurden zwischen der FHG-Beteiligung und Privatpersonen Berater- und Anstellungsverträge geschlossen und die vereinbarten Honorare bzw. Gehälter ohne angemessene

Kauf eines defizitären Unternehmens

Fehlende Zustimmung der Gesellschafterversammlung

Risikante Darlehensverträge abgeschlossen

Gegenleistung oder zumindest erkennbaren Nutzen auch ausgezahlt. Erst auf Veranlassung einer nachfolgenden Geschäftsführung der FHG-Beteiligung bzw. durch Monita der Gesellschafterversammlung wurden diese Verträge gekündigt bzw. nachgebessert.

365. Die Gesellschafterversammlung der FHG-Beteiligung hatte dem Kaufvertrag grundsätzlich zugestimmt, von der erst später eingefügten Solvenzgarantie jedoch keine Kenntnis. Sie hat den Vertrag insoweit zwar nachträglich problematisiert, letztlich aber darauf verzichtet, den hierdurch entstandenen Schaden gegenüber der vorherigen Geschäftsführung geltend zu machen, und auch keine Möglichkeit gesehen, die für die Geschäftsführung abgeschlossene Versicherung in Anspruch zu nehmen. Im Rahmen einer außergerichtlichen Einigung mit dem Verkäufer konnte die FHG-Beteiligung zumindest Ersatzansprüche in Höhe von 2,1 Mio. Euro realisieren; ihre wirtschaftlich defizitäre Situation ließ sich damit jedoch nicht ausgleichen.
366. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung der FHG-Beteiligung ist trotz inzwischen verbesserter Jahresergebnisse mit erheblichen Risiken verbunden. Zum einen wirken die aufgezeigten Mängel der vorherigen Geschäftsführung und des damaligen Vertragsmanagements fort. Zum anderen steht die Gesellschaft im Rahmen ihrer geschäftlichen Aktivität absehbar vor von ihr nicht zu beeinflussenden und auch nicht zu verantwortenden Herausforderungen. Die bereits eingetretenen negativen Auswirkungen auf den Hamburger Haushalt in Form geringerer Gewinnabführungen der FHG bleiben absehbar bestehen.
367. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund des mit der Beteiligung der FHG erkennbar verbundenen wirtschaftlichen Risikos empfohlen, die Fortführung der Beteiligung insgesamt zu überdenken. Darüber hinaus muss künftig sichergestellt sein, dass die FHG-Beteiligung Gesellschafterbeschlüsse zuverlässig umsetzt und die Gesellschafter über alle besonders relevanten Entwicklungen und Optionen der Gesellschaft und ihrer Tochter informiert werden.
368. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hat angekündigt, das weitere Vorgehen hinsichtlich der Beteiligung im Kreise der Gesellschafter zu klären.

Wirtschaftliche Risiken bleiben bestehen

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzierung nicht hafenspezifischer Leistungen

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Hamburg Port Authority AöR

Die Hamburg Port Authority AöR musste 2009 und 2010 erbrachte nicht hafenspezifische Leistungen teilweise aus eigenen Mitteln finanzieren.

Die vom Senat angekündigte Einführung des sogenannten Bestellerprinzips zur kostendeckenden Finanzierung dieser Leistungen ab 2010 ist nicht vollständig umgesetzt worden.

Der Aufwand der nicht hafenspezifischen Leistungen der Anstalt für den jährlichen Hafengeburtstag ist nicht in die Gesamtkosten der Veranstaltung einbezogen worden. Er erhöht das der Bürgerschaft mitgeteilte jährliche Defizit um etwa 100.000 Euro.

Umsetzung des Bestellerprinzips

369. Mit der (einstweiligen) Umstellung der Hafenfinanzierung von der städtischen Zuschussfinanzierung auf das Prinzip „Hafen finanziert Hafen“ im Jahr 2009 hatte die Hamburg Port Authority AöR (HPA) ihre hafenspezifischen Aufgaben aus eigenen Erlösen zu finanzieren. Hierzu stehen ihr für investive und betriebliche Maßnahmen im nutzerspezifischen Bereich (zum Beispiel Kaimauern und Landflächen) die Einnahmen aus ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und für Investitionen in die Hafeninfrastruktur einstweilen noch die Erlöse aus dem Teilbörsengang der Hamburger Hafen und Logistik AG, die sogenannte HHLA-Mrd., zur Verfügung.
370. Zur Finanzierung ihrer nicht hafenspezifischen (hafenfremden) Aufgaben hat der Senat 2010¹ mit Verweis auf zwei Ersuchen der Bürgerschaft angekündigt², das Bestellerprinzip einzuführen, nach dem die Empfänger dieser Leistungen für deren kostendeckende Finanzierung zu sorgen haben. In der Annahme, dass es für alle hafenfremden Aufgaben einen Besteller gebe, dem die Kosten der Aufgabenerledigung zuzuordnen sind, wollte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) anfangs die Ausgaben für diese von der HPA identifizierten Aufgaben entsprechend der Senatsankündigung den Verursachern auferlegen. Beispiele hierfür sind Unterhaltungsaufgaben auf der Insel Neuwerk oder die Strandreinigung am Nordufer der Elbe. Aktuell ist im Einzelplan der BWVI des Haushaltsplans 2013/2014 für bestehende hafen-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/4939 vom 4. Januar 2010.

² Bürgerschaftsdrucksachen 19/2334 vom 19. Februar 2009 und 19/3871 vom 19. August 2009.

fremde Aufgaben der HPA ein „Zuschuss an die Hamburg Port Authority für hafenfremde und nicht erwirtschaftete Leistungen“ zentral veranschlagt.

371. *Bestellerprinzip
nur für wenige
hafenfremde Auf-
gaben anwendbar*

Bei der Planung zur Umsetzung dieser Finanzierungsform hat die BWVI nach ihrer Aktenlage nicht berücksichtigt, dass das Bestellerprinzip auf die der HPA unmittelbar nach dem Gesetz obliegenden, durch Rechtsverordnung oder Senatsbeschluss übertragenen hafenfremden Aufgaben nicht anwendbar ist, weil das Unternehmen selbst Träger dieser Aufgaben ist und sie deshalb eigenverantwortlich und nicht als Auftragsangelegenheit der Freien und Hansestadt Hamburg wahrnimmt. Die Finanzierung dieser Aufgaben liegt letztlich in der Verantwortung der Freien und Hansestadt Hamburg als Anstaltseigentümerin und erfordert einen entsprechenden Zuschuss an die HPA.

Die verbleibenden hafenfremden Aufgaben werden derzeit nicht durchgängig nach dem Bestellerprinzip finanziert. Während für einzelne Aufgaben³ zwischen den Behörden und der HPA vertraglich vereinbarte Leistungsbeziehungen bestehen und die Behörden die Leistungen aus ihren Einzelplänen finanzieren, werden andere Aufgaben⁴ aus dem oben angegebenen Zuschuss der BWVI finanziert.

Die Behörde hat mitgeteilt, sie habe sich hierfür aus ökonomischen und pragmatischen Gründen entschieden.

372. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWVI bei den hafenfremden Aufgaben die Unterscheidung nach Aufgaben, für deren Aufwand der Leistungsempfänger zahlungspflichtig ist, und solchen, die mangels eines Bestellers durch einen Betriebskostenzuschuss zu finanzieren sind, nicht konsequent umgesetzt hat.

373. Die BWVI hat erklärt, dass das Bestellerprinzip nicht für bestehende hafenfremde Aufgaben gelte und sie daher von der Unterscheidung absehe. Sie hat zugesagt, bei einigen Aufgaben zu prüfen, ob eine Übertragung von Zuständigkeit und Budget auf die als Leistungsempfänger identifizierten Stellen sinnvoll und möglich sei, und sich gegebenenfalls für eine Umsetzung einzusetzen.

374. Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass nach der Senatsantwort⁵ auf die maßgeblichen Bürgerschaftlichen Ersuchen die Differenzierung zwischen bestehenden und neuen hafenfremden Aufgaben nur für den Zeitpunkt der Umsetzung des Bestellerprinzips relevant sein sollte. Danach sollten neue hafenfremde Aufgaben sofort und bestehende hafenfremde Aufgaben erst zum Haushalt 2011/2012 in das Bestellerprinzip überführt werden. Unterschiedliche Finanzierungsformen hat der Senat damit nicht angekündigt und keineswegs zum Ausdruck gebracht, dass das Bestellerprinzip nur für neue hafenfremde Aufgaben gelten soll.

³ Zum Beispiel: Bereitstellung bzw. Instandhaltung beweglicher Infrastruktur der Wasserschutzpolizei, der Feuerwehr oder des Amts für Arbeitsschutz.

⁴ Zum Beispiel: Betrieb eines IT-Systems zur Zollabwicklung von Transporten im Bahnverkehr.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 19/4939 vom 4. Januar 2010.

Auftraggeberrolle

375. Für die nach dem Verursacherprinzip von der BWVI zu finanzierenden hafenfremden Leistungen der HPA – wie zum Beispiel den Hafengeburtstag – hat die Behörde ihre Funktion als Auftraggeber nicht wahrgenommen: Weder hat sie die HPA formell mit der Leistung beauftragt noch deren Qualität und Preis verhandelt, Leistungsabnahmen und Leistungskontrollen sind ebensowenig erfolgt wie eine Kontrolle der Ausgaben und Abrechnungen.

*Auftraggeberrolle
nicht wahrgenom-
men*

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BWVI ihrer Auftraggeberrolle gerecht wird und die damit verbundenen Aufgaben wahrnimmt.

376. Die Behörde hat hierzu erklärt, sie sei nicht Besteller dieser hafenfremden Leistungen, sondern lediglich Zuschussgeber und habe daher keine Bestellerfunktionen zu übernehmen. Gleichwohl hat sie zugesagt, ihre Pflichten zur fachgerechten Prüfung der Ausgaben und Abrechnungen künftig wahrzunehmen.
377. Der Rechnungshof stellt fest, dass die BWVI als Veranstalter des Hafengeburtstags zugleich Auftraggeber der von der HPA in diesem Zusammenhang erbrachten hafenfremden Leistungen sein muss. Deshalb hat die Behörde die Aufgaben eines Bestellers in vollem Umfang wahrzunehmen.

Finanzierung hafenfremder Leistungen

378. 2009 hatte die HPA den Aufwand für nicht hafenspezifische Leistungen vollständig aus eigenen Erlösen zu decken. 2010 hat die BWVI ihr angesichts des für diese Aufgaben verfügbaren Budgets in Höhe von 10 Mio. Euro nur einen Teil des hafenfremden Aufwands von mindestens 13,4 Mio. Euro erstattet. Die nicht auskömmliche Finanzierung hat die finanzielle Situation der HPA geschwächt. Auch für 2013 ist eine kostendeckende Finanzierung der hafenfremden Leistungen nicht gesichert. Den von der HPA auf über 22 Mio. Euro geschätzten Aufwendungen steht lediglich ein Budget von 17,55 Mio. Euro gegenüber.

*Fehlende
kostendeckende
Finanzierung*

Zur Vermeidung von Finanzierungsdefiziten bei der unterfinanzierten HPA⁶ hat der Rechnungshof gefordert, künftig bereits das Budget für die im Drittinteresse wahrzunehmenden Aufgaben kostendeckend zu planen und so eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen.

379. Die Behörde hat dies zugesagt. Unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe nicht, weil in der laufenden Haushaltsperiode in Verbindung mit den Vorjahresresten ausreichend Mittel zur Verfügung stehen würden.

⁶ Jahresbericht 2010, „Mittelfristige Ertragsentwicklung der Hamburg Port Authority AöR“, Tz. 537 ff.

Im Übrigen komme es nicht darauf an, ob die durch hafenfremde Aufgaben entstehenden Kosten der HPA vollumfänglich erstattet würden, sondern vielmehr sei entscheidend, dass die HPA – wie in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen – insgesamt ein ausgeglichenes Geschäftsergebnis erziele.

380. Der Rechnungshof sieht bei einer derartigen Betrachtungsweise die Gefahr, dass nicht durch Zuschuss gedeckte hafenfremde Leistungen aus Erträgen des Hafensbetriebs finanziert werden.

*Veranschlagung
verstößt gegen
LHO*

381. Den verursachergerecht zuzuordnenden Aufwand für die Leistungen der HPA im Rahmen des Hafengeburtstags hat die BWVI der Anstalt aus Mitteln des Betriebskostenzuschusses erstattet. Gleichzeitig sind Mittel für Maßnahmen zur Finanzierung des Hafengeburtstags auf einem anderen Titel im Einzelplan der Behörde veranschlagt. Die Veranschlagung von Ausgaben für einen Zweck auf mehreren Titeln verstößt gegen das Haushaltsrecht.

*Bürgerschaft
unvollständig
informiert*

Darüber hinaus berücksichtigten die Angaben des Senats gegenüber der Bürgerschaft zur Höhe des Defizits des Hafengeburtstags (zwischen knapp 147.000 Euro im Jahr 2010 und 342.000 Euro im Jahr 2012) den Aufwand der HPA für diese Veranstaltung in Höhe von jährlich etwa 100.000 Euro nicht.

Der Rechnungshof hat die unvollständige Information der Bürgerschaft und den haushaltsrechtlichen Verstoß beanstandet und die BWVI aufgefordert, den Aufwand für den Hafengeburtstag künftig verursachergerecht zu veranschlagen, zu finanzieren und zu kommunizieren.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Weiterentwicklung von Dataport AöR

Finanzbehörde

Hamburg muss seine Interessen als Kunde und als Träger klarer differenzieren und jeweils eigenständig vertreten. Dies wird umso wichtiger, je größer der Trägerkreis der Anstalt wird.

Aufgrund des Wachstums von Dataport AöR muss die im Staatsvertrag für eine Eigenbedarfsdeckung weniger Träger angelegte Struktur der Corporate Governance neu ausgerichtet werden.

Wachstum birgt die Gefahr, dass es Ineffizienzen bei Prozessen und Strukturen überdeckt und die Managementkapazität von Dataport AöR überfordert wird.

Erst wenn die internen Prozesse und Strukturen der Anstalt optimiert sind und die Corporate Governance neu ausgerichtet ist, sollte Hamburg als Träger ein weiteres Wachstum der Anstalt zulassen. Hierzu ist eine mit den anderen Trägern abgestimmte Strategie zu erarbeiten, die bestimmt, bis zu welcher Größe oder regionalen Ausdehnung ein Wachstum der Anstalt den Trägerinteressen dient.

382. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat seit 2006 sechs Prüfungen bei Dataport AöR (Dataport) abgeschlossen und in seinen Jahresberichten über Einzelergebnisse berichtet.¹ Aus diesen Erkenntnissen sowie einer Analyse der 2013 bestehenden institutionellen Rahmenseetzungen, insbesondere durch Staatsvertrag und Satzung von Dataport, werden Empfehlungen für den künftigen Leistungsbezug der Freien und Hansestadt Hamburg von Dataport und die Weiterentwicklung der Anstalt abgeleitet.

¹ Jahresbericht 2007, „Betrieb von SAP-Verfahren“, Tzn. 206 bis 231; Jahresbericht 2008, „Entgeltkalkulation“, Tzn. 180 bis 189; Jahresbericht 2009, „IT-Krisenmanagement“, Tzn. 389 bis 397; Jahresbericht 2010, „Finanzierung des hamburgischen Telekommunikationsnetzes“, Tzn. 801 bis 808; „Druck- und Kopiermanagement“, Tzn. 809 bis 815 sowie Jahresbericht 2012, „Verträge mit Dataport“, Tzn. 707 bis 721.

Gründung und Wachstum

383. Dataport ist der zentrale IT-Dienstleister der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Anstalt ist 2004 aus dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg (LIT) sowie der Programmierstelle des Senatsamts für Bezirksangelegenheiten und der Datenzentrale Schleswig-Holstein entstanden. Das LIT wiederum war hervorgegangen aus der damaligen Datenverarbeitungszentrale, der Abteilung für das Hamburgische Telekommunikationsnetz der Baubehörde sowie der Systembetreuung im Organisationsamt.

Die Kommunen Schleswig-Holsteins, die ab der Gründung von Dataport zunächst durch das Land Schleswig-Holstein vertreten wurden, sind mittlerweile über den kommunalen IT-Verbund Schleswig Holstein² eigenständig Träger.

Dataport ist seit der Gründung durch den Beitritt der Freien Hansestadt Bremen, Mecklenburg-Vorpommerns und Niedersachsens gewachsen und wird künftig aller Voraussicht nach durch Sachsen-Anhalt vergrößert.³ Der Anteil der Freien und Hansestadt Hamburg unter den dann sieben Anstaltsträgern wird entsprechend von anfangs 50 % auf künftig rund 29 % sinken.

Vom Umsatz Dataports in Höhe von rund 340 Mio. Euro (2012) entfallen etwa 60 % auf die Freie und Hansestadt Hamburg.

Hamburg als Kunde und Träger

384. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungen festgestellt, dass die Vertrags- und Leistungsbeziehungen der Freien und Hansestadt Hamburg mit Dataport zu einem nicht unwesentlichen Teil mangelhaft gestaltet waren:
- Verträge waren teilweise unzureichend ausgestaltet, beispielsweise fehlten klare Leistungsbeschreibungen oder Verträge waren nicht datiert bzw. wurden verspätet abgeschlossen. Auch fehlten Regelungen für den Fall von Schlechtleistungen oder sonstigen Leistungsstörungen.⁴
 - Erfolgskontrollen über die von Dataport erbrachten Leistungen waren der Verwaltung nicht möglich, weil einerseits in den Verträgen kundenspezifische Leistungsbeschreibungen fehlten und andererseits relevante Leistungsparameter nicht überwacht wurden.⁵

² Das Land Schleswig-Holstein hat Anteile an den kommunalen IT-Verbund abgetreten, insofern hat sich der Kreis der Träger vergrößert, Dataport ist durch diese Übertragung bestehender Anteile aber nicht gewachsen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9615 vom 15. Oktober 2013.

⁴ Jahresbericht 2012, „Verträge mit Dataport“, Tz. 708 ff.

⁵ Jahresbericht 2012, „Verträge mit Dataport“, Tz. 715 ff.

- Leistungsstörungen bei der Auftragserfüllung konnten von der Freien und Hansestadt Hamburg in der Regel nicht zum Anlass genommen werden, vereinbarte Entgelte zu kürzen oder anderweitig förmlich zu sanktionieren.⁶
 - Die Freie und Hansestadt Hamburg hatte keinen Überblick über bestehende Verträge mit Dataport.⁷
385. Die Freie und Hansestadt Hamburg nimmt ihre Rechte als Kunde gegenüber Dataport nicht konsequent wahr. Sie steuert ihren Leistungsbezug nicht immer ordnungsgemäß und durch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten detailliert ausverhandelte Vertragsbeziehungen, wie dies auch bei im Wirtschaftsleben bzw. im Wettbewerb stehenden Unternehmen üblich wäre.

Diese Art der Steuerung ist nicht nur aufgrund der mangelnden Ordnungsmäßigkeit nicht hinnehmbar, sie ist auch risikobehaftet: Sie setzt einerseits tragfähige Beziehungen zwischen den Akteuren voraus, andererseits wird es aufgrund des wachsenden Träger- und Kundenkreises ohne klare Verträge schwieriger werden, Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg als Kunde durchzusetzen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher der Finanzbehörde, die Kundenrolle gegenüber Dataport künftig professionell und konsequent wahrzunehmen. Dies setzt voraus, dass diese von der Rolle als Anstaltsträgerin funktional getrennt wird, beispielsweise damit Sanktionen im Fall von Schlechtleistungen als Kunde vollständig durchgesetzt werden, auch soweit diese gegebenenfalls den Trägerinteressen zuwiderlaufen.

386. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, durch neue Verträge und neue Preismodelle den Leistungsbezug von Dataport sukzessive auf eine neue Grundlage gestellt zu haben.

Zu Folgen von Leistungsstörungen haben Finanzbehörde und Dataport erklärt, seit der Prüfung die Voraussetzungen für eine Überwachung von Leistungsparametern aus Service-Level-Agreements geschaffen zu haben und in den nächsten Jahren weitere Bausteine der vom Rechnungshof geforderten Leistungsmessung einführen zu wollen.

Die Finanzbehörde hat im Übrigen erklärt, sie befürchte einen Einflussverlust insofern nicht, als Entscheidungen der Träger grundsätzlich einstimmig erfolgen müssten und zudem Hamburg den weitaus größten Umsatzanteil bei Dataport einbringe.

Hierzu gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass ein Einstimmigkeitserfordernis in erster Linie als Bremse wirken kann, Gestaltung dadurch aber eher erschwert wird.

⁶ Jahresbericht 2012, „Verträge mit Dataport“, Tz. 716 f.

⁷ Jahresbericht 2012, „Verträge mit Dataport“, Tz. 719.

Corporate Governance

387. Die durch den Staatsvertrag und die Satzung festgelegten und im Wesentlichen aus der Zeit mit zwei Trägerländern übernommenen Grundlagen und Strukturen der Anstaltsverfassung sowie der Aufsichts- und Steuerungsgremien und deren Aufgaben (Corporate Governance) stoßen im Zuge der Entwicklung von Dataport an Grenzen, was bei Anstalten oder Unternehmen, die stark wachsen, nicht unüblich ist:
- Der Verwaltungsrat hat nach dem im Staatsvertrag festgelegten Aufgabenkatalog sowohl die Interessen von Dataport zu fördern, wie es ein Aufsichtsrat zu tun hätte, als auch die Interessen der Träger, wie es einer Gesellschafterversammlung obliegen würde.
 - Der Verwaltungsrat war Ende 2013 (neben der Vertretung des Personals) vor allem mit Mitgliedern der Landesregierungen, zwei Spitzenbeamten sowie Verbandsvertretern der kommunalen Träger besetzt und hatte 14 Mitglieder. Externe, unternehmerisch erfahrene Fachexperten für das Management von IT-Dienstleistungen waren nicht in dem Gremium vertreten. Ein eingerichteter Beirat zur Unternehmensentwicklung mit acht Mitgliedern war Ende 2013 zur Hälfte mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit zwei Gewerkschaftsvertretern besetzt.
 - Die Satzung, die dem Verwaltungsrat allgemein den Beschluss in grundsätzlichen Angelegenheiten überträgt, enthält keine Aufzählung zustimmungspflichtiger Geschäfte. Derartige Regelungen sind bei vergleichbaren Organisationen üblich. Hierzu könnten beispielsweise große Investitionsmaßnahmen, Unternehmensbeteiligungen oder das Eingehen vertraglicher Verpflichtungen oberhalb eines bestimmten finanziellen Volumens zählen. Ausdrücklich der Zuständigkeit des Vorstands entzogen ist hingegen die Entscheidung über die Grundsätze der Vergütung der Beschäftigten sowie für die Einleitung von Rechtsstreitigkeiten mit den Trägerländern einschließlich deren Mehrheitsbeteiligungen (somit auch solchen zu Vertragsangelegenheiten aus dem Leistungsbezug). Die Entscheidungen in diesen Angelegenheiten behält sich der Verwaltungsrat vor.
 - Die bei privatrechtlichen Körperschaften getrennten Rollen von Gesellschaftergremium und Aufsichtsgremium werden bei Dataport allein durch den Verwaltungsrat wahrgenommen. Dies zeigt sich u. a. darin, dass die Zusammensetzung des Verwaltungsrats durch die Satzung bestimmt wird, die Satzung wiederum vom Verwaltungsrat selbst festzulegen ist. Gleichzeitig sind die im Verwaltungsrat vertretenen Träger alle auch Kunden. Das Gremium kann somit drei Rollen einnehmen: Als Interessenvertretung der Träger, als Förderer der Anstaltsinteressen bei der Begleitung und Kontrolle des Vorstands sowie die Kundenrolle.

- Um den Wert eventueller Sacheinlagen oder zu übernehmen der Rechte und Pflichten neuer Träger zu validieren, würden Unternehmen Werthaltigkeitsprüfungen durchführen (Due-Diligence-Prüfungen), welche im Zuge der Erweiterung von Dataport nicht durchgeführt wurden. Auch würde bei einem Unternehmen, das neues Stammkapital erhält, ein Konzept vorgelegt, wie diese zusätzlich zur gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zufließenden, nicht unerheblichen Mittel jeweils verwendet werden sollen.

Die Vermengung der Träger- und Kundensicht kann bei einer größer werdenden Zahl von Trägern zunehmend Konfliktstoff hervorrufen, weil die Identität der Interessen zwangsläufig schwindet.

Der Staatsvertrag, die tatsächliche Zusammensetzung des Verwaltungsrats und die vom Verwaltungsrat beschlossene Satzung etablieren keine der Größe und der Tätigkeit Dataports angemessene Corporate Governance; unternehmerisches Know-how im Verwaltungsrat fehlt bzw. ist unterentwickelt.

388. Der Rechnungshof empfiehlt, die Corporate Governance neu auszugestalten und dabei zu berücksichtigen, dass Dataport mittlerweile ein im öffentlichen Sektor sehr großes, aber auch nach Maßstäben der Privatwirtschaft bereits großes IT-Dienstleistungsunternehmen ist.

Hierzu ist es sinnvoll, die unterschiedlichen Rollen, die die Gebietskörperschaften Dataport gegenüber haben, unterschiedlichen Gremien zuzuordnen. In Wirtschaftsunternehmen wird vor allem zwischen Gesellschaftergremium und Aufsichtsgremium unterschieden: Das Aufsichtsgremium begleitet und kontrolliert die Geschäftsführung, das Gesellschaftergremium bestellt typischerweise die Mitglieder des Aufsichtsgremiums, stellt Jahresabschlüsse fest und regelt die Aufnahme neuer Gesellschafter.

Auch in der Rechtsform „Anstalt öffentlichen Rechts“ kann eine solche Struktur durch eine entsprechende Gestaltung des Staatsvertrags, der Satzung und Geschäftsordnungen herbeigeführt werden.

389. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie habe bereits festgestellt, dass die aus der Gründungszeit stammenden Strukturen nicht mehr den heutigen Anforderungen genügen. Dies habe Hamburg bewogen, eine Fortentwicklung der Satzung zu initiieren. So sei in Abstimmung mit den anderen Trägern beabsichtigt, die Zahl der Vertreter je Land von zwei auf einen zu reduzieren. Diese Verkleinerung des Verwaltungsrats solle 2014 vom Verwaltungsrat beschlossen werden. Zudem würden zwei bereits vorhandene Gremien enger an den Verwaltungsrat angebunden: Die Arbeitsgruppe Beteiligungsverwaltung der Trägerländer zu Dataport sowie der jährliche IT-fachliche, von Dataport ausgerichtete Kooperationstag arbeiteten künftig dem Verwaltungsrat zu.

Die vom Rechnungshof dargestellten weiteren Defizite der Corporate-Governance-Struktur sehe die Finanzbehörde hingegen nicht.

So hätten sich die Träger bei Gründung der Anstalt bewusst gegen eine Trennung der Funktionen in eine Gewährträgersammlung und einen Aufsichtsrat entschieden. Der Verwaltungsrat nehme – ausweislich der Protokolle des Gremiums – keine Aufgaben aus Kundensicht wahr und der Aufsichtsfunktion komme er umfassend nach.

390. Die von der Finanzbehörde angestrebte Verkleinerung des Verwaltungsrats kann nach Auffassung des Rechnungshofs dessen Arbeitsfähigkeit erhöhen, klärt seine Rolle jedoch noch nicht. Die Anbindung der beiden genannten Fachgremien an den Verwaltungsrat ist insofern sinnvoll, als ihre Arbeitsergebnisse einen definierten Adressaten bekommen. Allerdings unterstreicht diese Lösung erneut, dass der Verwaltungsrat gegenwärtig drei unterschiedliche Rollen abzudecken hat.

Hinsichtlich seiner weitergehenden Vorschläge gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass der für Unternehmen der Stadt vom Senat vorgegebene Hamburger Corporate-Governance-Kodex die Funktionstrennung als Regelfall nicht nur hinsichtlich der Gremien, sondern sogar hinsichtlich ihrer Besetzung vorsieht: „Ein Vertreter Hamburgs, der einem Überwachungsorgan eines Unternehmens angehört, soll nicht gleichzeitig auch die Aktionärs- oder Gesellschafterrechte in der Haupt- oder Gesellschafterversammlung desselben Unternehmens wahrnehmen.“⁸

391. Die Finanzbehörde hat ferner erklärt, über die Verwendung der dem Stammkapital zugeführten Einlagen neuer Träger entscheide der Verwaltungsrat im Rahmen der Unternehmens- und Wirtschaftsplanung.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese Erklärung erneut Fragen der Corporate Governance aufwirft: Entsprechende Entscheidungen sollten einem Vorstand obliegen; ein Aufsichtsgremium sollte diese nur zu billigen haben.

Probleme des Wachstums

392. Der Rechnungshof hatte in seinen Prüfungen festgestellt, dass die internen Systeme und Prozesse bei Dataport in den Jahren nach der Zusammenführung der aus Hamburg und Schleswig-Holstein übernommenen Betriebsteile mangelbehaftet waren:
- Die interne Kostenrechnung war nicht ausreichend, eine belastbare Entgelt- und Preiskalkulation war auf ihrer Basis nicht möglich und Quersubventionen zwischen Produkten und Trägern konnten nicht ausgeschlossen werden.⁹
 - Das Auftragscontrolling und das Vertragsmanagement waren unvollständig und intransparent.¹⁰

⁸ Hamburger Corporate-Governance-Kodex, Nr. 2.8.

⁹ Jahresbericht 2008, „Entgeltkalkulation“, Tz. 182 ff.

¹⁰ Vgl. Tz. 384 und Jahresbericht 2008, „Entgeltkalkulation“, Tz. 184.

- Es fehlte bei Dataport an einer ganzheitlichen Sicht auf die Funktionsfähigkeit von IT-Fachverfahren beim Kunden.¹¹
- Betriebsprozesse zum Beispiel im Bereich des Hardwaremanagements waren fehlerbehaftet und nicht ausreichend dokumentiert.¹²

In der Wirtschaft gilt es als gesichertes Erkenntnis, dass die in einem Unternehmenswachstum liegenden Chancen dazu verleiten können, die operativen Schwierigkeiten des Wachstums zu unterschätzen. Dies gilt umso mehr, wenn Wachstum nicht organisch, sondern durch die Übernahme bestehender Organisationen erfolgt, was regelmäßig besondere Kraftanstrengungen für die Integration erfordert.

Durch die Übernahme des IT-Betriebs neuer Trägerländer wächst Dataport spürbar. Das Wachstum birgt die Gefahr, dass – unbeschadet der in den letzten Jahren von Dataport erreichten Verbesserungen beispielsweise bei der internen Kostenrechnung oder dem Vertragsmanagement – noch verbliebene Defizite in internen Strukturen und Prozessen überdeckt werden bzw. erneut erweiterungsbedingte Defizite auftreten.

393. Der Rechnungshof empfiehlt der Freien und Hansestadt Hamburg, als Träger darauf hinzuwirken, dass Dataport zunächst prioritär die Konsolidierung des in den letzten Jahren erfolgten Wachstums betreibt.
394. Die Finanzbehörde hat erklärt, Dataport habe in den bisherigen Fusionsprozessen bewiesen, dass die Anstalt in der Lage sei, nach Phasen des Wachstums eine Konsolidierung durch einen geordneten Integrationsprozess durchzuführen. Dies sei auch dadurch nachgewiesen, dass die vom Rechnungshof in älteren Prüfungen festgestellten Mängel mittlerweile überwiegend abgestellt worden seien. Zudem sei der Eindruck falsch, Dataport würde ein Wachstum der Anstalt betreiben. Der Anstoß komme vielmehr – wie bei Sachsen-Anhalt – von Beitrittswilligen in Abstimmung mit den bestehenden Trägern.
395. Der Rechnungshof unterstreicht, dass die Behebung der auch von der Finanzbehörde eingeräumten verbliebenen Mängel vergangener Integrationsprozesse u. a. im Interesse der Wirtschaftlichkeit der Anstalt Priorität haben muss.

Gerade wenn Anstaltserweiterungen tatsächlich eher durch Beitrittswillige initiiert werden, sollte die Freie und Hansestadt Hamburg eine strategische Leitlinie haben, wie viel Wachstum in welchem Zeitraum verkraftbar und sinnvoll ist. Dass eine solche Strategie gegenwärtig offenbar fehlt, zeigt auch die Bürgerschaftsdrucksache¹³ zum Beitritt Sachsen-Anhalts.

¹¹ Jahresbericht 2009, „IT-Krisenmanagement“, Tz. 392.

¹² Jahresbericht 2010, „Druck- und Kopiermanagement“, Tz. 813 ff.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9165 vom 15. Oktober 2013, S. 1.

In ihr weist der Senat unter der Überschrift „Ausgangslage“ noch darauf hin, dass Dataport eine Kooperation norddeutscher Länder sei, zu denen Sachsen-Anhalt nicht gezählt werden kann.

Umsatzsteuerpflicht

396. Dataport stellt für seine Leistungen gegenwärtig keine Umsatzsteuer in Rechnung. Dies entspricht dem traditionellen Charakter einer gemeinschaftlichen, öffentlich-rechtlichen Selbstversorgung von Gebietskörperschaften mit IT-Dienstleistungen.

Aufgrund neuerer Entwicklungen der finanzgerichtlichen Rechtsprechung zur Umsatzbesteuerung von im (potenziellen) Wettbewerb mit privaten Dritten stehenden unternehmerischen Aktivitäten im öffentlich-rechtlichen Bereich¹⁴ besteht das Risiko, dass IT-Dienstleistungen, die eine juristische Person öffentlichen Rechts wie Dataport für ihre öffentlichen Träger erbringt, künftig als umsatzsteuerpflichtig angesehen und mit entsprechend höheren Beträgen in Rechnung gestellt werden müssen. Dataport und die Finanzbehörde haben auf dieses Risiko insoweit reagiert, als die Verträge Dataports mit den Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg Klauseln zum Umgang mit einer gegebenenfalls aus der Umsatzsteuer resultierenden Erhöhung der Rechnungsbeträge enthalten.

397. Angesichts der bisher nicht in Rechnung gestellten Umsatzsteuer ist die Vermutung plausibel, dass die Leistungen Dataports für die Freie und Hansestadt Hamburg günstiger sind als die von sonstigen Dritten außerhalb des öffentlichen Bereichs. Ist auf die bisherigen Preise Umsatzsteuer hinzuzurechnen, ist insoweit die Vermutung eines solchen Preisvorteils nicht mehr ohne Weiteres gegeben.¹⁵

Die Freie und Hansestadt Hamburg sollte vor dem Hintergrund des hieraus resultierenden finanziellen Risikos Strategien entwickeln, wie auf eine Umsatzsteuerpflicht reagiert werden kann.

398. Die Finanzbehörde hat in Abstimmung mit Dataport erklärt, man halte eine baldige Umsatzsteuerpflicht für wenig wahrscheinlich und die entsprechende Regelung in den Verträgen diene insofern der Absicherung gegen ein eher theoretisches Restrisiko.

399. Den Rechnungshof überzeugt diese Herangehensweise nicht. Sie vernachlässigt nicht nur die Veränderungen der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs, sondern lässt außer Betracht, dass das Umsatzsteuerrecht stark europarechtlich geprägt ist und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu privaten Dritten dort einen hohen Stellenwert einnimmt. Dies setzt nationalstaatlichen Regelungen Grenzen. Dass es sich um ein nicht zu ver-

¹⁴ Siehe hierzu im Einzelnen: Gohlke/Rudert, Erweiterte Steuerpflicht der öffentlichen Hand? Beistandsleistungen auf dem Prüfstand, Der Gemeindehaushalt 2013, S. 85 ff.

¹⁵ Der Effekt wird gemildert durch die gleichzeitig einsetzende Vorsteuerabzugsberechtigung, aus der ein Potenzial zur Reduzierung der Nettopreise resultiert.

nachlässigendes Problem handelt, zeigt auch der Umstand, dass es auf Bundesebene Bestrebungen gibt, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, Beistandsleistungen zwischen öffentlichen Körperschaften nicht der Umsatzsteuer zu unterwerfen.¹⁶ Aufgrund der möglichen finanziellen Auswirkungen für Dataport sowie die Trägerländer bei einem Scheitern dieses Ansatzes hält der Rechnungshof eine frühzeitige Beschäftigung mit der Frage, wie auf eine Umsatzsteuerpflicht zu reagieren wäre, für erforderlich.

400. **Weiterentwicklung von Dataport**

Die Differenzierung der Rollen als Träger und Kunde, eine angemessene Corporate Governance sowie das Risiko der Umsatzsteuerpflicht unterstreichen die Notwendigkeit, dass die Freie und Hansestadt Hamburg mit den anderen Trägerländern für Dataport eine mittelfristige Strategie entwickelt. Sie muss den Transformationsprozess von einer norddeutschen Anstalt hin zu einem bundesweit bedeutenden IT-Dienstleister, der Dataport heute bereits ist, gestalten.

Erst wenn die internen Prozesse und Strukturen der Anstalt optimiert und die Corporate Governance neu ausgerichtet sind, sollte Hamburg als Träger ein weiteres Wachstum der Anstalt zulassen. Hierzu ist zudem von den Trägern zunächst eine gemeinsame Strategie zu erarbeiten, die bestimmt, bis zu welcher Größe oder regionalen Ausdehnung ein Wachstum der Anstalt für die Träger vorteilhaft ist. Dabei sind die Vor- und Nachteile eines Wachstums abzuwägen: Synergien und Skaleneffekte bei der Wirtschaftlichkeit sind Größenvorteile. Nachteilig wirken sich beispielsweise die zunehmende (und tendenziell kostenerhöhende) Komplexität sowie eine sinkende Kundennähe aus.

¹⁶ „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 91.

Hamburg Energie GmbH

Gutachtliche Äußerung

401. Die Bürgerschaft hat den Rechnungshof im August 2012 nach § 88 Absatz 3 LHO um Prüfung und Bericht zu den Fragen ersucht, ob
- Geschäftstätigkeit und Betätigung bei der Hamburg Energie GmbH (Hamburg Energie) den maßgeblichen Vorschriften entsprechen,
 - die Vergabe von öffentlichen Aufträgen der Freien und Hansestadt Hamburg oder der von ihr beherrschten Unternehmen an Hamburg Energie oder deren Beteiligungsgesellschaften den maßgeblichen Vorschriften entspricht und
 - die Beziehung zwischen Hamburg Energie, Hamburg Wasser und der Freien und Hansestadt Hamburg sich als marktkonform darstellt und es Hinweise auf wettbewerbswidriges Verhalten von Hamburg Energie gibt.
402. Der Rechnungshof hat das Ersuchen aufgegriffen. In seiner Gutachtlichen Äußerung vom 25. November 2013¹ hat er dargelegt, dass
- Gründung und Fortführung der Hamburg Energie im Einklang mit den maßgeblichen Vorschriften der LHO stehen,
 - die öffentliche Beauftragung von Hamburg Energie teilweise nicht den hier zu beachtenden vergaberechtlichen Vorschriften entsprach und
 - die Geschäftsbeziehungen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, der Hamburger Stadtentwässerung AöR, der Hamburger Wasserwerke GmbH und Hamburg Energie zwar vielfach dem Konzerngedanken folgen und ökonomisch auch nicht zu beanstanden sind, mit Blick auf das EU-Beihilferecht jedoch nicht immer einem Fremdvergleich standhalten und sich insoweit als nicht marktkonform darstellen.
403. Die Verwaltung hat die vergaberechtlichen Defizite teilweise eingeräumt und entsprechende Verfahrensänderungen umgesetzt. Im Übrigen ist die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt bei ihrer Einschätzung geblieben, dass die Beziehungen zwischen Hamburg Wasser und Hamburg Energie denen vergleichbarer Konzerne entsprächen und daher marktkonform seien.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10086 vom 25. November 2013.

Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt

Finanzbehörde / Bezirksämter /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Die Bezirksämter haben die Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt abweichend von den inhaltlichen Vorgaben, vom vorgesehenen Prozess und im Ergebnis mit unterschiedlichen Strukturen errichtet. Die Chance, sich bei der Schaffung neuer Zentren an den Erfahrungen bereits bestehender zu orientieren, ist nicht genutzt worden.

Es sind bis heute keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Abbildung der Geschäftsaktivitäten entwickelt worden, die einen Vergleich der unterschiedlichen Strukturen und ein Lernen vom Besseren ermöglichen.

Es bleibt einstweilen offen, ob die Einrichtung dieser Zentren eine erfolgreiche Maßnahme der Bezirksverwaltungsreform ist.

404. Im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform sollen bürgernahe Dienstleistungen in einem Netz dezentraler Dienstleistungszentren erbracht und hierzu in jedem Bezirk auch ein Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt (WBZ) eingerichtet werden.¹ In den WBZ werden die Aufgaben der Wirtschaftsförderung, der Bauprüfung und grundsätzlich alle Dienstleistungen für den Bürger wahrgenommen, die die örtliche Infrastruktur betreffen. Mit Ausnahme des Bezirksamts Hamburg-Mitte haben alle Bezirksämter ein WBZ eingerichtet.

Prozess und Ergebnisse der Umsetzung

405. Die Bezirksverwaltung hat – wie auch bei anderen Vorhaben der Bezirksverwaltungsreform² – weder vor Beginn dieses Reformelements noch im Rahmen des Anfang 2007 vorgelegten Feinkonzepts eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nebst Ausgangslagenbeschreibung durchgeführt.

Aufbauend auf dem Feinkonzept sollten zunächst in drei Bezirksämtern WBZ errichtet werden. Das Evaluationskonzept ging davon aus, dass das Feinkonzept Varianten ermögliche, die erprobt werden müssten, und sah zur Identifizierung des besten Umset-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005.

² Jahresbericht 2011, „Bezirksverwaltungsreform“, Tz. 23 ff.

zungsmodells ein einheitliches, standardisiertes Erhebungsverfahren zur Auftragserfüllung, Kundenperspektive, Mitarbeiterperspektive und Wirtschaftlichkeit vor. Die spätere Einrichtung von WBZ in den übrigen Bezirksämtern sollte sich am Ergebnis dieser Evaluation orientieren.³

406. *WBZ eigenständig mit unterschiedlichen Strukturen eingerichtet*

Abweichend davon haben weitere drei Bezirksämter bereits während der Arbeit des im Juni 2007 zur Evaluation eingesetzten Projekts, das nicht mehr auf die Identifikation des besten Umsetzungsmodells ausgerichtet war, ihr WBZ eingerichtet. Dabei haben sie in Bezug auf das Leistungsangebot, die Aufbauorganisation, das Personalkonzept und die Leitungsstruktur unterschiedliche Strukturen geschaffen:

- Die Zuständigkeiten für Gewerbeerlaubnisverfahren, Gewerbebean-, -um- und -abmeldungen sowie für Sondernutzungserlaubnisverfahren sind in den Bezirksämtern unterschiedlich geregelt. Teilweise werden die Aufgaben im WBZ, teilweise vom Fachamt wahrgenommen, teilweise gibt es objektbezogene Sonderregelungen.
- Diejenigen Bezirksämter, die die WBZ dem Feinkonzept folgend in die drei Bereiche Wirtschaftsförderung, Bauprüfung und Service gegliedert haben, bearbeiten naturschutzrechtliche Anträge entweder im Servicebereich oder im Fachamt Bauprüfung. Andere haben die Naturschutzaufgaben auf einen vierten Bereich verlagert.
- Während in fünf Bezirksämtern alle im WBZ Tätigen diesem fest zugeordnet sind, bearbeiten in einem Bezirksamt die Fachkräfte der Fachämter die Kundenanliegen im Servicebereich des WBZ. Außerdem gibt es im Servicebereich der meisten Bezirksämter Einheitsfachbearbeiter, in einigen hingegen Spezialisten für Gewerbe- oder Sondernutzungsangelegenheiten.
- Nach den Vorgaben der Finanzbehörde obliegt die Fachaufsicht über die WBZ den Fachamtsleitungen und die Dienstaufsicht den WBZ-Leitungen. Einzelne Bezirksämter folgen dem nicht; hier steuern die WBZ-Leitungen auch fachlich.

407. Um in den Bezirksämtern eine Vereinheitlichung und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess hinsichtlich der Aufgabewahrnehmung zu ermöglichen, hat das zur Evaluation eingesetzte Projekt im Jahr 2010 empfohlen, Basiskennzahlen zur Abbildung von Geschäftsaktivitäten bezirksübergreifend einheitlich und kontinuierlich mithilfe der vorhandenen Datenquellen zu erheben. Zur weiteren Umsetzung sind Verfahrensabsprachen und Berichtspflichten zwar vereinbart, aber nicht befolgt worden.

³ Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007.

408. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die Bezirksverwaltung die vom Senat mit dem Reformkonzept vorgegebenen zielführenden Prozessschritte bei der Einführung und Optimierung der WBZ nicht eingehalten und damit die Einrichtung von mehreren WBZ mit unterschiedlichen Strukturen nicht genutzt hat, um die für die Aufgabe günstigste Verwaltungsstruktur zu ermitteln,
 - es an einer Evaluation der Einrichtung und des Betriebs der WBZ fehlt, weil die Arbeit des zur Evaluation eingesetzten Projekts nicht auf die Identifikation der besten Umsetzungsmaßnahmen ausgerichtet war,
 - bis heute keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Abbildung der Geschäftsaktivitäten vorliegen, die auf der Grundlage von bezirksübergreifend einheitlich und kontinuierlich erhobenen Daten einen Vergleich ermöglichen,⁴
 - die Vorgaben der Finanzbehörde, nach denen die Fachaufsicht über die WBZ den Fachamtsleitungen und die Dienstaufsicht den WBZ-Leitungen obliegt, dem Grundsatz der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) widersprechen,
 - von der Finanzbehörde die notwendige inhaltliche Steuerung nicht geleistet worden ist, obwohl sie federführend für das Projekt Verwaltungsreform auch für dessen Umsetzung verantwortlich war.
409. Letztendlich fehlt der Nachweis, dass die neuen Strukturen im Vergleich zu den alten – im Bezirksamt Hamburg-Mitte noch vorhandenen – Strukturen Vorteile bieten und welche dies gegebenenfalls sind. Ohne eine Bewertung der ressourcenbestimmenden Faktoren der bestehenden WBZ kann über die künftige Organisation im Bezirksamt Hamburg-Mitte nicht unter Wirtschaftlichkeitsaspekten entschieden werden. Es bleibt einstweilen offen, ob die Einrichtung der WBZ eine erfolgreiche Maßnahme der Bezirksverwaltungsreform ist
410. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und die Bezirksämter deshalb aufgefordert,
- das Leistungsangebot in den einzelnen WBZ auf der Basis von verfügbaren Daten und Kennzahlen zur Kundenfreundlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität für relevante Geschäftsprozesse zu untersuchen sowie die Vor- und Nachteile der vorhandenen Varianten der Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln,

⁴ Lediglich im Bereich Bauprüfung sind Benchmarking-Aktivitäten vorgesehen. Die erstmals für das Jahr 2012 geplante Datenanalyse hat sich jedoch verzögert, weil die Dateneingabe in ein IT-Verfahren bisher nicht einheitlich erfolgt ist. Dies soll künftig durch eine Dienstanweisung sichergestellt werden.

- bezüglich der Personalkonzepte eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand der vorliegenden Daten zum Personaleinsatz und zu den konkreten Arbeitsplatzkosten unter Berücksichtigung des jeweiligen Leistungsangebots anzustellen,
- die verschiedenen Leitungsstrukturen unter Einbeziehung der Stellenbewertungen nach Wirtschaftlichkeitskriterien zu bewerten, unter Berücksichtigung des AKV-Prinzips das zweckmäßigste Modell zu identifizieren und gegebenenfalls die Vorgaben der Finanzbehörde anzupassen,
- die Vor- und Nachteile der verschiedenen Aufbauorganisationen auf der Basis steuerungsrelevanter Kennzahlen zu ermitteln,
- orientiert an den so gewonnenen Ergebnissen eine Optimierung der bestehenden WBZ vorzunehmen sowie
- für das Bezirksamt Hamburg-Mitte eine Ausgangslagen- und Zielbeschreibung vorzunehmen und ein WBZ dort nur dann einzurichten, wenn die Bewertung der ressourcenbestimmenden Faktoren der bestehenden WBZ im Vergleich zur Ist-Situation im Bezirksamt Hamburg-Mitte besser ausfällt.

Evaluation Naturschutz

411. *Kein Vergleich der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Bezirksamtern*

Im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform sind die Naturschutzreferate der Bezirksamter aufgelöst worden. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt seitdem in fünf Bezirksamtern in den WBZ. Die im Jahr 2010 durchgeführte Evaluation der Wahrnehmung von Naturschutzaufgaben auf Bezirksebene hat verschiedene Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung ergeben und hierfür Handlungsoptionen erarbeitet.

Ein Vergleich der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Bezirksamtern unter Einbeziehung ihrer heutigen organisatorischen Gliederung – mit dem Ziel der Orientierung an den Besseren – ist allerdings nicht Gegenstand der Evaluation Naturschutz gewesen. Da der Zustand vor der Umorganisation nicht in Form einer Ausgangslagenbeschreibung erhoben worden ist, wäre allerdings auch nicht feststellbar gewesen, ob die Umorganisation für die Defizite ursächlich ist.

412. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine zeit- und personalaufwendige Evaluation ohne Einbeziehung der Frage der besten Organisationsform innerhalb des WBZ-Konzepts durchgeführt worden ist, und die Finanzbehörde und die Bezirksamter aufgefordert, in Abstimmung mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) im Rahmen der geforderten Optimierung den Bezirksamtern auch für den Teilbereich Naturschutz eine Orientierung an den Besseren aufzugeben.

Fachbehördliche Steuerung bei Gaststättenerlaubnissen

413. Der Rechnungshof hat bei einem bezirksübergreifenden Vergleich der mit der Erteilung einer Gaststättenerlaubnis verbundenen Geschäftsprozesse unterschiedliche Auslegungen derselben unbestimmten Rechtsbegriffe und uneinheitliche Ermessensausübung festgestellt. Damit ist eine Gleichbehandlung antragstellender Bürger nicht gewährleistet. Die zur Sicherstellung gleichmäßigen Verwaltungshandelns gebotene Fachanweisung nach § 45 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) hat die für Gaststättenangelegenheiten zuständige Fachbehörde, die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI), nicht erlassen.
414. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, dies nachzuholen. In der Fachanweisung sollten u. a. Festlegungen zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, zur Ermessensausübung bei der Erteilung von Gaststättenerlaubnissen und zum regelmäßigen Berichtswesen gemäß § 45 Absatz 3 BezVG getroffen werden.

*Fachanweisung
fehlt*

Stellungnahme der Verwaltung

415. Die Finanzbehörde will mithilfe eines von ihr entwickelten und von den Bezirksämtern in Kraft gesetzten Konzepts erreichen, dass bei künftigen Organisationsvorhaben in der Bezirksverwaltung die Ausgangslage gesichert und die Evaluation vorbereitet wird.

Die Bezirksämter lehnen eine Identifikation des besten Umsetzungsmodells für das WBZ anhand von Kennzahlen und eine umfassende vergleichende Betrachtung ab, weil sie dies – abweichend vom Evaluationskonzept – für entbehrlich halten. Eine umfassende Optimierung der WBZ oder eine spezifische Untersuchung zu den Personalkonzepten seien daher nicht geplant. Basierend auf den Ergebnissen der beabsichtigten Prozessanalyse für baurechtliche Genehmigungsverfahren könne eine Verbesserung im organisatorischen Aufbau der WBZ umgesetzt und überdies geklärt werden, ob und gegebenenfalls welche Veränderungen bei der fachlichen und dienstaufsichtlichen Steuerung der WBZ vorgenommen werden sollten. Zudem seien im Rahmen des Projekts „Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens“ (SNH) für alle Produktgruppen und somit auch für den Bereich Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung Ziele und Kennzahlen entwickelt worden. Ein zusätzlicher Vergleich der Umsetzungsmodelle sei wegen des geringen Nutzens entbehrlich und wegen des erheblichen Aufwands unwirtschaftlich.

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte will eine Ausgangslagen- und Zielbeschreibung vornehmen sowie die Einrichtung eines WBZ prüfen, sobald Erkenntnisse aus den bestehenden WBZ vorliegen, deren Umsetzung die Situation im Bezirksamt Hamburg-Mitte verbessern würde.

Seitens der BSU und der Bezirksämter wird schrittweise an der geforderten Optimierung im Bereich Naturschutz gearbeitet.

Die BWVI teilt die Auffassung des Rechnungshofs zur fachbehördlichen Steuerung nicht. Neben den im BezVG vorgesehenen verbindlichen Regelungen könne die Fachbehörde auch zu anderen geeigneten formal unverbindlichen Mitteln greifen. Angesichts der guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Bezirksämtern und der Fachbehörde seien die Instrumente des BezVG bisher nicht erforderlich gewesen und es werde derzeit auch kein Anlass für zukünftige Fachanweisungen mit Vorgaben für ein regelmäßiges Berichtswesen gesehen.

Bewertung durch den Rechnungshof

416. Die Beschränkung der Bezirksverwaltung auf eine Prozessanalyse für baurechtliche Genehmigungsverfahren zur Optimierung der WBZ sieht der Rechnungshof wegen der Vielzahl der Unterschiede in den anderen Bereichen der WBZ (Tz. 406) nicht als ausreichend an. Auch die ausschließliche Erarbeitung von Zielen und Kennzahlen im Rahmen von SNH ist wegen der fehlenden Abbildung der Unterschiede der Umsetzungsmodelle für den notwendigen Vergleich unzureichend. Deshalb sollte nunmehr zeitnah und auf der Basis von kennzahlengestützten Untersuchungen zum Leistungsangebot, zur Aufbauorganisation, zum Personalkonzept und zur Leitungsstruktur eine Optimierung der WBZ orientiert am jeweils Besseren erfolgen, um auch dem Bezirksamt Hamburg-Mitte die Daten für den notwendigen Alternativenvergleich zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang sollte die Finanzbehörde ihre Verantwortung zur Umsetzung der Bezirksverwaltungsreform wieder stärker wahrnehmen.

Gegenüber der BWVI verweist der Rechnungshof auf seine ständige Rechtsauffassung:⁵ Danach muss die Fachbehörde zur hamburgweiten Gewährleistung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung gleichmäßiges und fachlich einwandfreies Verwaltungshandeln durch verbindliche verwaltungsinterne Konkretisierungen zur Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und zur Ermessensausübung sicherstellen, soweit in den maßgeblichen Rechtsvorschriften kein Entscheidungsspielraum vorgesehen ist, der aufgrund von örtlichen Belangen ausgefüllt werden kann. Eine verbindliche Steuerung der Bezirksämter ist nur durch das bindende und dort abschließend vorgegebene Aufsichtsinstrumentarium Fachanweisung und Weisung im Einzelfall möglich. Der Versuch, im Einvernehmen mit dem zu Steuernden zu steuern, stößt spätestens im Konfliktfall an seine Grenzen. Zudem widerlegen die Feststellungen des Rechnungshofs (Tz. 413) auch inhaltlich die Behauptung der BWVI, das bisherige Vorgehen sei ausreichend.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁵ Grundlegend Jahresbericht 2011, „Bezirksverwaltungsreform“, Tz. 39, und „Fachliche Steuerung im Bereich der Sozialhilfe“, Tz. 130. Die Bürgerschaft ist der Empfehlung des Haushaltsausschusses gefolgt, in diesen Punkten den Darlegungen des Rechnungshofs beizutreten (Plenarprotokoll 20/23 vom 15. Dezember 2011 und Bürgerschaftsdrucksache 20/2351 vom 22. November 2011).

Bauen und Erhalten

Ausbau der Pionierkaserne

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Technische Universität Hamburg-Harburg

Überschneidungen bei den Baumanagement- und Planungsleistungen verursachten vermeidbare Ausgaben von etwa 250.000 Euro.

Mängel im Vergabeverfahren für die Generalplanungsleistungen führten dazu, dass einem Angebot mit einem um rund 260.000 Euro zu hohen Preis der Zuschlag erteilt wurde.

Die Bürgerschaft wurde unzureichend über den Flächenbedarf informiert. Eine großzügige Treppenhausgestaltung lässt rund 500 m² für den hochschulischen Bedarf ungenutzt.

Die Fassadengestaltung hat vermeidbare Mehrkosten in Höhe von 500.000 Euro verursacht.

417. Nach einem vierjährigen Planungsvorlauf wurden die Gebäude der ehemaligen Pionierkaserne in drei Bauabschnitten für eine Nutzung durch die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) umgebaut und ergänzt. Die vorhandenen Baukörper sind durch einen Neubau verbunden (Bauabschnitt I), der Bestand grundsaniert (Bauabschnitt II) und anschließend der Ostflügel ausgebaut worden (Bauabschnitt III). Hierfür wurden Gesamtkosten von 30 Mio. Euro benannt¹ – davon 10 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes finanziert. Der Rechnungshof hat die Maßnahme begleitend geprüft.

Abgrenzung von Verträgen

418. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) als Bauherrin hatte sämtliche Leistungen des Baumanagements und der delegierbaren Bauherrenkernaufgaben² im Umfang von 952.000 Euro an die Sprinkenhof AG (SpriAG) vergeben. Die SpriAG beauftragte im Namen und auf Rechnung der BWF einen Generalplaner mit der Ausführung der Planungsleistungen sowie ein externes Büro mit punktuellen Kostenkontrollen für die Abrechnung von Bundesmitteln und der Kostenberechnung für den Ostflügel.

¹ Für die Bauabschnitte I bis III 26 Mio. Euro (Bürgerschaftsdrucksache 19/5796 vom 30. März 2010) und zusätzlich für den Bauabschnitt III 4 Mio. Euro (Bürgerschaftsdrucksache 20/4623 vom 3. Juli 2012).

² Die Leistungsinhalte des Baumanagements und der Bauherrenkernaufgaben sind in den VV-Bau geregelt.

Darüber hinaus hat die BWF die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) mit Bauherrenleistungen im Umfang von rund 238.000 Euro betraut.

*Vermeidbare
Ausgaben
von etwa
250.000 Euro*

419. Die beauftragten Leistungen überschneiden sich. So enthielten die Aufträge an die SpriAG und an die BSU identische Leistungen in Höhe von etwa 180.000 Euro.³ Zudem waren Leistungen des externen Büros in Höhe von 12.000 Euro ebenfalls entweder Bestandteil des Auftrags an die SpriAG oder aber den Leistungen des Generalplaners zuzurechnen.
420. Die Vergabe an einen Generalplaner bewirkte bei der SpriAG eine Vereinfachung der Projektsteuerung, die von der BWF um rund 60.000 Euro⁴ honorarmindernd hätte berücksichtigt werden müssen.
421. Mit der sich überschneidenden Beauftragung von Leistungen und dem Versäumnis, das Honorar der SpriAG zu mindern, hat die BWF den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Insgesamt haben die Auftragsüberschneidungen vermeidbare Ausgaben von etwa 250.000 Euro verursacht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWF aufgefordert, bei der Abrechnung des Baumanagements zu prüfen, inwieweit noch Honorarminderungen geltend gemacht werden können. Zukünftig sind Mehrfachbeauftragungen zu vermeiden und Synergieeffekte kostenmindernd zu berücksichtigen.
422. Die BWF hat erklärt, sie habe aufgrund der engen Terminlage beim Konjunkturprogramm die BSU mit Bauherrenberatungsleistungen und dem Controlling beauftragt. Diese Leistungen seien nicht der SpriAG übertragen und damit auch nicht doppelt vergeben worden. Nach Erfahrung der SpriAG sei das Projektmanagement durch Vergabe an einen Generalplaner auch nicht einfacher. Zudem sei für die Koordinierung von Fachplanungen kein Zuschlag vereinbart worden. Im Übrigen sehe die BWF Honorarminderungen bei der SpriAG bzw. der BSU als von ihr geprüft an und nach dem Ergebnis keine Basis für eine Honorarkürzung.
423. Der Rechnungshof hat erwidert, dass der Vertrag mit der BSU nachweislich Leistungen gemäß den Regelungen der VV-Bau beinhaltet⁵, die sich mit den beauftragten Leistungsbildern der SpriAG überschneiden. Im Übrigen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die BSU die Beauftragung eines Generalplaners gerade wegen der damit einhergehenden Aufwandsreduzierung empfohlen hatte. Diese Reduzierung⁶ hat sich aufseiten der SpriAG ergeben, auch wenn kein Zuschlag vom Generalplaner explizit gefordert worden ist.

³ Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs anhand der Aufgabenbeschreibungen.

⁴ Schätzung des Rechnungshofs: 6 % der im Generalplanervertrag enthaltenen Fachplanungshonorare in Höhe von 1,06 Mio. Euro für Koordinierungsleistungen.

⁵ Zum Beispiel die Prüfung der HU-Bau, Mitwirken/Beraten bei VOF-Verfahren und beim Abschluss von Verträgen, Vertretung des Bauherrn in baufachlichen Fragen.

⁶ Reduzierung der Koordinierung der Fachplanungsleistungen; Entfall gesonderter VOF-Verfahren für die technische Gebäudeausrüstung, Tragwerksplanung usw.

Vergabe der Generalplanungsleistungen

424. Die Auswahl eines Auftragnehmers für die Generalplanungsleistungen erfolgte in einem formalisierten VOF-Verfahren (Verhandlungsverfahren) mit einem vorherigen Wettbewerb über die Teilnahmeeignung. In der Aufforderung zur Verhandlung war neben der Bewertung qualitativer Kriterien die des Kriteriums „Honorarangebot“ nur mit 15 %⁷ vorgesehen. Die Angebote der Bieter waren zudem nicht vergleichbar, da ihnen die Einschätzung „Besonderer Leistungen“ nach Art und Umfang überlassen wurde. Der Bieter A bot ein gesondertes Honorar für die dem Preiswettbewerb unterliegenden „Besonderen Leistungen“ an und lag damit um rund 400.000 Euro über dem Angebot des Bieters B, der die Leistungen in die Grundhonorare integriert hatte.⁸ Nach Verhandlungen erhielt Bieter A den Zuschlag. Dies hat zu 260.000 Euro Mehrkosten geführt.

*Vermeidbare
Mehrkosten
von rund
260.000 Euro*

425. Die dem Bieter überlassene Einschätzung der Leistung und die Wahl der preislichen Darstellung führten zu nicht vergleichbaren Angeboten. In Verbindung mit der niedrigen Gewichtung des Kriteriums „Honorarangebot“ führte dies dazu, einem zuvor von der SpriAG als „unangemessen hoch“ bewerteten Angebot den Zuschlag zu erteilen.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, künftig Aufgabenbeschreibungen eindeutig zu formulieren und Auftragskriterien angemessen zu gewichten, bei Grenzfällen mit erheblicher finanzieller Bedeutung auch unter Einbeziehung einer Sensitivitätsanalyse.⁹

426. Die BWF hat entgegnet, der Schwerpunkt der Auftragskriterien habe auf der fachlichen und technischen Qualität gelegen. Zudem habe das Verhandlungsverfahren einen angemessenen Preis ergeben. Auch sei der Fertigstellungstermin nur mit dem ausgewählten Büro sicherzustellen gewesen.

427. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Kriteriengewichtung einen angemessenen Einfluss auf die Kosten nicht verhindern darf. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Aufgabenstellung relevante Anteile an Leistungen vorsieht, die dem Preiswettbewerb unterliegen. So hätte schon eine geringfügige Erhöhung des Honorarkriteriums um 6 Prozentpunkte die Kosten erheblich reduzieren können. Im Übrigen belegen die Auswahl des Bieters B zur Teilnahme an der Verhandlung sowie die Bewertung seines Angebotes im Verhandlungsverfahren, dass auch er die Anforderungen an den Fertigstellungstermin hätte erfüllen können.

⁷ In der aktuellen Fassung der VV-Bau Nr. 5.4.11.2 wird als Beispiel eine Gewichtung mit 55 bis 60 % angegeben.

⁸ Die Grundhonorare entziehen sich – im Gegensatz zu den „Besonderen Leistungen“ – einem Preiswettbewerb.

⁹ Eine Sensitivitätsanalyse hätte aufzeigen können, inwieweit sich das Gesamtergebnis bei alternativen Gewichtungen des Kriteriums „Honorarangebot“ verändert.

Flächenbedarf

428. Der Bürgerschaft wurde im März 2010 mitgeteilt, dass mit der Baumaßnahme eine Zusammenführung der Hochschulverwaltung erreicht werden solle und dafür ein Flächenbedarf von 3.700 m² entstehe.¹⁰ Außerdem sollten Veranstaltungsflächen hergestellt werden. Da bei vollem Gebäudeausbau allerdings mehr Flächen als notwendig zur Verfügung stünden, solle aus Kostengründen auf den Innenausbau des Ostflügels vorerst verzichtet werden.
- Bürgerschaft unzureichend informiert*
429. Der BWF war zum damaligen Zeitpunkt allerdings bekannt, dass 3.700 m² nicht für die Zusammenführung der Hochschulverwaltung im Kasernengebäude ausreichen würden. Zu einem früheren Zeitpunkt (2006) hatte sie hierfür bereits 4.500 m² anerkannt. Insofern reichen 3.700 m² lediglich für die Zusammenführung von Teilen der Hochschulverwaltung. Aus der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft ging dies so nicht hervor. Die Bürgerschaft hatte auch keine Kenntnis von dem erheblichen Umfang der zusätzlich vorgesehenen Veranstaltungsflächen (rund 1.100 m²). Zudem wäre – entgegen der Darstellung in der Bürgerschaftsdrucksache – für die Erfüllung des vollständigen Raumprogramms der Ausbau im Umfang von 4.500 m² erforderlich gewesen. Die vorgenommene Flächenreduzierung bewirkte jedoch, dass der Kostenrahmen von 26 Mio. Euro eingehalten werden konnte.
- Damit war die Bürgerschaft nicht über alle entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen informiert, insbesondere nicht über die aktuelle Bedarfslage und die alternativen Möglichkeiten der Umsetzung¹¹.
430. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht beachtet hat. Er hat sie aufgefordert, die Bürgerschaft künftig umfassend zu informieren, damit diese ihre Entscheidung auf sachgerechten Grundlagen treffen kann.
431. Die BWF und die TUHH haben erklärt, die Bürgerschaft sei nach ihrer Auffassung über alle relevanten Flächendaten zutreffend informiert worden, weil nicht mehr die Zusammenführung der Verwaltung, sondern u. a. die Schaffung eines studentischen Zentrums im Vordergrund gestanden habe.
432. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es insbesondere notwendig gewesen wäre, der Bürgerschaft die tatsächlich erforderlichen Flächen für die Zusammenführung der Verwaltung sowie die bereits entschiedene Einschränkung zum Zwecke der Kostendeckelung mitzuteilen. Zudem wurde der Bürgerschaft nicht dargelegt, dass in Abänderung früherer Zielsetzungen nunmehr ein studentisches Zentrum im Vordergrund stand.
- 500 m² Flächenpotenzial nicht ausgeschöpft*
433. Darüber hinaus berücksichtigt die gewählte Treppenhausgestaltung nicht den dringenden Raumbedarf der TUHH. Ein anstatt über vier nur über zwei Etagen offenes Treppenhaus hätte zusätzliche Flächen im 3. und 4. Obergeschoss, zum Beispiel für die Hochschulverwaltung, von mindestens 500 m² ermöglicht.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/5796 vom 30. März 2010.

¹¹ Zum Beispiel bauliche Anpassung, Mittelnachforderung.

434. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF einer nicht wirtschaftlichen und den von der TUHH geltend gemachten Bedarfen widersprechenden Planung zugestimmt hat. Er hat darauf hingewiesen, dass sich mit dem Ausbau des 3. und 4. Obergeschosses für originäre Hochschulzwecke gegenüber einer Herrichtung dieser Flächen in einem gegebenenfalls erforderlichen künftigen Neubau Minderkosten im Umfang von rund 1 Mio. Euro erzielen lassen würden. Er hat gefordert, bei künftigen Bedarfsanmeldungen diese Option in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen aufzunehmen.
435. Die BWF und die TUHH haben erklärt, die Gestaltung des Eingangsbereichs sei ein zentrales Anliegen des Senats und der TUHH gewesen und habe sich im Verlaufe der konkreten Planungen herauskristallisiert.
436. Der Rechnungshof hat entgegnet, dass angesichts des schon 2006 angekündigten Raumbedarfs von 4.500 m² und der von der TUHH angeführten Steigerung des Personalbestands seit 2009 bereits zum Entscheidungszeitpunkt 2010 ein Wachstumstrend erkennbar war, dem es in wirtschaftlich vertretbarer Weise abzuwenden galt. Er verkennt nicht die Zielsetzung einer repräsentativen Eingangsgestaltung. Diese darf jedoch nicht vorrangig die Bereitstellung von Flächen für die originären Hochschulzwecke ersetzen.

Fassade

437. Zunächst waren für die neuen Fassaden zusätzlich Stahlkonstruktionen für Wartungs- und Reinigungszwecke mit einer vorgesetzten Sicht- und Sonnenschutzebene aus beweglichen Paneelen geplant. Die Entscheidung zugunsten einer kostengünstigeren Sicht- und Sonnenschutzebene ermöglichte dann zwar eine Halbierung der Kosten. Eine Lösung für eine Fensterreinigung von innen sowie die Montage von innenliegendem Sonnenschutz nur an den Südfassaden hätte allerdings weitere Minderkosten von rund 500.000 Euro ermöglicht und die Bedarfe in angemessener Weise erfüllt.
- Vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 500.000 Euro*
438. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Fassadengestaltung nicht auch kostengünstigere Alternativen bei gleicher Bedarfserfüllung untersucht wurden, und die BWF aufgefordert, künftig auf die Entwicklung wirtschaftlicher Lösungen hinzuwirken.
439. Die BWF und die TUHH haben mitgeteilt, eine kostengünstigere Lösung hätte nicht der Zielsetzung entsprochen, ein markantes Hauptgebäude zu erstellen.
440. Der Rechnungshof hat dazu erwidert, er verkenne nicht die Zielsetzung einer angemessenen Fassadengestaltung. Angesichts der allgemeinen Verpflichtung zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln und der notwendigen Einschränkungen beim Bauvolumen zur Einhaltung der Gesamtkosten wären Ausgaben für repräsentative Bauteile (Tz. 432) umso kritischer zu prüfen gewesen.

Hamburg Centre of Aviation Training

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Finanzbehörde

Der Realisierung des Bauvorhabens ging kein Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Finanzierungsalternativen voraus.

Der Verzicht auf die Prüfung alternativer baulicher Lösungen und auf die Aufstellung eines differenzierten Raumprogramms hat zu vermeidbaren Kosten von etwa 300.000 Euro geführt.

Bei der Vergabe der Architektenleistungen und der Aufstellung der Leistungsverzeichnisse wurde gegen die einschlägigen Vergabebestimmungen verstoßen.

Defizite in der Organisation des Baumanagements haben zu Fehlern bei der Durchführung der Baumaßnahme geführt.

441. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat als Bauherren am Standort der Staatlichen Gewerbeschule Fertigungs- und Flugzeugtechnik (G 15) im Auftrag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) den Neubau für das Hamburg Centre of Aviation Training (HCAT) mit Gesamtkosten von rund 8,6 Mio. Euro in zwei Bauabschnitten realisiert und im Februar 2010 bzw. im Mai 2011 an die Nutzer¹ übergeben.

Wirtschaftlichkeit der Realisierung

442. *Wirtschaftlichkeit von Finanzierungsalternativen nicht verglichen*
- Der Senat hat im Jahr 2006 gegenüber der Bürgerschaft erklärt, das Projekt biete sich für eine sogenannte „Public-Private-Finanzierung“ an.² Einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Finanzierungsalternativen – Durchführung als Eigenbau oder alternativ als Miet-, Leasing- bzw. ÖPP-Projekt – hat die BSB im weiteren Verlauf der Planung jedoch nicht vorgenommen.

¹ Die G 15, die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) sowie zwei Luftfahrtunternehmen nutzen dort gemeinsam Labore, Werkstätten, Seminarräume und Demonstrationsobjekte.

² Bürgerschaftsdrucksache 18/5012 vom 19. September 2006, S. 7.

443. Darüber hinaus wies die zu realisierende Entwurfsplanung offensichtlich kostenintensive Lösungen auf, für die die BSB vom Architekten keine Alternativen mit entsprechendem Kostenvergleich angefordert hatte. So sind im 1. Obergeschoss großzügige Raumhöhen realisiert worden, deren Mehraufwand der Rechnungshof auf etwa 160.000 Euro schätzt und die erfahrungsgemäß höhere Heizkosten verursachen. Der seit Januar 2013 für die Bau- und die Bewirtschaftungsaufgaben für Schulen zuständige Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg hat erklärt, die ungewöhnlich großen Raumtiefen erforderten eine entsprechende Raumhöhe zur natürlichen Belichtung der Räume. Ferner habe die G 15 als Nutzerin die Raumhöhen zur Aufstellung besonders großer Anschauungsobjekte für den Unterrichtsbetrieb gefordert.

Alternative bauliche Lösungen nicht geprüft

Potenziell wirtschaftlichere Lösungen³ zur Sicherstellung einer angemessenen natürlichen Belichtung der Räume, wie zum Beispiel Lichtlenksysteme, hat die BSB nicht geprüft. Sie konnte auch keine Nachweise zur Bemessung der notwendigen Raumhöhen vorlegen.

444. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wenn zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben (§ 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften).
445. Der Rechnungshof hat die fehlende Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Finanzierungsalternativen und baulichen Varianten beanstandet. Die Anschauungsobjekte hätten zudem auch in der aus den Seminarräumen direkt einsehbaren Werkhalle aufgestellt werden können. Auch ein Hinweis der Behörde auf zeitliche Zwänge entbindet nicht von der gesetzlichen Verpflichtung.

Raumprogramm

446. Die BSB, die BWVI und die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hatten zwar im Zusammenhang mit dem „Spitzencluster-Wettbewerb“ die Ziele für das HCAT formuliert und erste überschlägige Raumbedarfsanalysen angestellt. Ein differenziertes Raumprogramm als Vorgabe für die Planung, das Anzahl und Größe aller benötigten Räume und konkrete Vorgaben für wirtschaftliche Flächen- und Kubaturrelationen enthält, hat die BSB jedoch nicht aufgestellt. Infolgedessen sind durch Mehrfachplanungen und Planungsänderungen vermeidbare Kosten von rund 140.000 Euro angefallen.
447. Die Aufstellung eines differenzierten Raumprogramms als verbindliche Vorgabe gehört zu den Aufgaben des Bauherrn und ist eine wesentliche Voraussetzung für die nachfolgende Planung und eine kosten- und termingerechte Realisierung der Baumaßnahme.

Differenziertes Raumprogramm fehlt

³ Vgl. Nr. 2.5.8 der Technischen Richtlinien zum Bau und zur Errichtung Hamburger Schulen.

448. Der Rechnungshof hat das fehlende Raumprogramm als wesentliche Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche und kostenstabile Realisierung beanstandet. Auch der Hinweis der BWVI, dass es durch die Umplanung möglich gewesen sei, 2,3 Mio. Euro vom Bundesministerium für Bildung und Forschung für die Ausstattung des Kabinen- und Kabinensystemlabors aus dem Spitzenclusterwettbewerb zu bekommen, rechtfertigt diesen Mangel nicht. Im Übrigen hatte das Ministerium bereits vor Aufstellung der Bau- und Kostenunterlage für den 2. Bauabschnitt entschieden, das Labor fördern zu wollen. Insofern hätten die aus der Laborausstattung resultierenden baulichen Anforderungen als Vorgabe in einem Raumprogramm frühzeitig berücksichtigt werden können und müssen.

Vergabe der Architektenleistungen

449. Für das HCAT hat die BSB die Leistungen des Architekten und des Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinators (SiGeKo) beider Bauabschnitte nicht auf Grundlage eines VOF-Verfahrens beauftragt, sondern in jeweils getrennten Verträgen freihändig an dasselbe Architekturbüro vergeben. Die Honorarsumme allein für den 2. Bauabschnitt betrug rund 266.000 Euro netto.⁴
450. Öffentliche Aufträge für freiberufliche Leistungen, deren Netto-Auftragswerte die vorgegebenen Schwellenwerte erreichen, sind EU-weit nach den Vorschriften der VOF zu vergeben. Der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge lag zum maßgeblichen Zeitpunkt 2008 (2. Bauabschnitt) bei 206.000 Euro.

Verstoß gegen Vergabebestimmungen

Die an den Architekten vergebenen Leistungen überschritten den vorgenannten Schwellenwert um rund 29 %. Somit hätte ein EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt werden müssen.

Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Vergabebestimmungen beanstandet.

Vergabe von Erdarbeiten

451. Die Erdarbeiten für den 1. Bauabschnitt wurden separat und freihändig für eine Auftragssumme von rund 26.000 Euro vergeben. Diese Summe erhöhte sich durch notwendige vorhersehbare Leistungen nach mehreren Nachtragsaufträgen auf rund 88.000 Euro.
452. Auf die Vergabeverfahren waren die Bestimmungen der VOB/A 2006 anzuwenden. Danach sind die Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben.⁵

⁴ Es wurden insgesamt vier Verträge abgeschlossen, die in diesem Fall zur Ermittlung der Honorarsumme paarweise (Architekten- und SiGeKo-Leistungen) jeweils für den 1. Bauabschnitt und für den 2. Bauabschnitt hätten zusammengefasst werden müssen.

⁵ Jetzt: § 7 Absatz 1 VOB/A 2009.

Unvollständige Leistungsbeschreibungen führen zwangsläufig zu Nachtragsaufträgen und dazu, dass Leistungen nicht im Wettbewerb vergeben werden. Erfahrungsgemäß sind im Wettbewerb und bei größeren Mengen günstigere Preise zu erzielen. Der bei den Erdarbeiten des 1. Bauabschnitts festgestellte Umfang von Nachtragsbeauftragungen geht mit rund 260 % Mehrmengen und zusätzlichen Leistungen erheblich über akzeptable Toleranzen hinaus. Nach überschlägiger Schätzung sind vermeidbare Mehrkosten von rund 6.000 Euro entstanden.

Vermeidbare Mehrkosten durch die Entkoppelung vom Wettbewerb

Der Rechnungshof hat die unvollständige Leistungsbeschreibung beanstandet.

Baumanagement

453. Bei der Planung und Ausführung des HCAT wurde von der BSB auf die Beauftragung einer Hochbaudienststelle der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt bzw. eines privaten Baumanagements mit den Aufgaben der Bauherrenbetreuung und der Projektsteuerung verzichtet. Es hat sich gezeigt, dass das Baumanagement offenbar unkoordiniert und zeitweise von bis zu drei verschiedenen Stellen (BSB, Schulleitung, Architekt) wahrgenommen wurde.

454. Soweit ein Bauherr für die Wahrnehmung seiner Aufgaben, die sich aus den Bauherrenkernleistungen und dem vergebbaren Baumanagement zusammensetzen, qualifizierten Bausachverständigen benötigt, kann er grundsätzlich Dritte mit dem Baumanagement beauftragen.

Die BSB hat die Baumanagementaufgaben nicht sachgerecht organisiert. Die festgestellten Mängel sind ein Hinweis, dass eine eindeutige Zuordnung der Verantwortlichkeiten der Bauherrenaufgaben erforderlich und für die Wahrnehmung wesentlicher Teile der Baumanagementaufgaben qualifizierter Bausachverständiger nötig gewesen wäre.

Kein sachgerecht organisiertes Baumanagement

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Stellungnahme der Verwaltung

455. Die Dienststellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt.

Die BSB hat angekündigt, sie werde in Kürze für die Erarbeitung von Raumprogrammen beruflicher Schulen ein Musterflächenprogramm herausgeben.

Bestattungsforum Ohlsdorf

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Hamburger Friedhöfe AöR

Mängel bei Kostenermittlung und -planung verursachten finanzielle Nachteile in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro.

Bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen sind Vergabebestimmungen nicht beachtet worden. Die Vergabe an einen Totalunternehmer hat zu wirtschaftlichen Nachteilen in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro geführt.

Bei der Dachsanierung der großen Feierhalle wurden alternative Lösungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der Lebenszykluskosten nicht berücksichtigt.

456. Die Hamburger Friedhöfe AöR (HF) hat das Bestattungsforum Ohlsdorf mit Gesamtkosten von rund 27 Mio. Euro¹ errichtet und im Herbst 2011 eröffnet. Es umfasst das sanierte historische Krematorium und einen Neubau. Für die denkmalgerechte Sanierung hat die HF rund 10 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket II des Bundes erhalten.

Kostenentwicklung

457. Die Kosten der Baumaßnahme haben sich von der Kostenplanung im Jahr 2007 mit geschätzt 13 Mio. Euro bis zur Abrechnung im Sommer 2013 mit rund 27 Mio. Euro etwa verdoppelt.

Mit dem ursprünglichen Ziel einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) hatte die HF im Herbst 2007 ein EU-weites Verhandlungsverfahren ausgeschrieben. Der für Herbst 2008 geplante Vertragsabschluss konnte dann nicht eingehalten werden, weil kein annehmbares Angebot zu den ursprünglich geplanten Kosten vorlag.² Zudem sah sich kein Bieter in der Lage, den erheblichen Sanierungsbedarf des historischen Krematoriums zu ermitteln und – wie gefordert – die Leistungen zu einem Pauschalpreis anzubieten. Erst nach Beauftragung eines umfangreichen Sanierungsgutachtens und der Durchführung weiterer Verhandlungsrunden kam ein Vertrag im Herbst 2009 zustande.

¹ Diese und die folgenden Kosten sind Nettokosten.

² Das einzige innerhalb der geplanten Kosten liegende Angebot konnte aus qualitativen Gründen nicht beauftragt werden.

458. Bei der von der HF als Bauherrin nach der DIN 276 durchzuführenden Kostenermittlung, -planung, -kontrolle und -steuerung sind eine Reihe von Mängeln aufgetreten:

- Die sogenannte „überschlägige Kostenbetrachtung“ aus dem Jahr 2007 erfasste die Kosten der Baumaßnahme unvollständig. So waren zum Beispiel Erschließungs- und Einrichtungskosten unberücksichtigt geblieben. Weiterhin stützten sich die Kostenansätze für die Sanierung des historischen Krematoriums von 2,7 Mio. Euro auf ein veraltetes Sanierungsgutachten aus dem Jahr 2001. Als Grundlage für eine sichere Planungs- und Vergabeentscheidung hätte die Kostenermittlung die Kosten der Baumaßnahme jedoch vollständig erfassen müssen.
- Die Vergabeunterlagen für das Verhandlungsverfahren enthielten zwar Kostenziele, jedoch keine zwingend einzuhaltenden Kostenobergrenzen. Zur Erhöhung der Kostensicherheit und Vermeidung von Investitionsrisiken wäre es jedoch wirtschaftlich geboten gewesen, eine feste Kostenobergrenze zu bestimmen.
- Die Kostenkontrolle und -steuerung waren unvollständig und konnten die Einhaltung der Kostenvorgaben nur unzureichend sicherstellen. So bezog sich die extern beauftragte Kostensteuerung vertragsgemäß zwar auf den Großteil der Planungs- und Baukosten. Für die davon nicht erfassten Kosten³ in einer Höhe von rund 4,9 Mio. Euro, die gegenüber der ursprünglich eingeplanten „Finanziellen Reserve“ von rund 2 Mio. Euro um 142 % gestiegen sind, hat die HF aber die Kostenkontrolle und -steuerung nicht sachgerecht durchgeführt. Da die Betrachtung der Gesamtkosten einer Baumaßnahme die Voraussetzung für eine wirksame Kostenkontrolle und -steuerung ist, hätte die HF die nicht extern überwachten Planungs- und Baukosten ebenfalls kontinuierlich bewerten müssen.

Kostenermittlung unvollständig und unrealistisch

Keine zwingend einzuhaltenden Kostenobergrenzen

Kostenkontrolle und -steuerung unvollständig

459. Die Mängel in der Kostenermittlung und -planung waren eine Ursache für die Verzögerung des Vertragsabschlusses um 15 Monate. Aufgrund allgemeiner Baupreissteigerungen, Beratungs- sowie zusätzlicher Planungskosten sind vermeidbare Mehrkosten von rund 1,2 Mio. Euro entstanden.

Weder die Hinweise der HF auf erschwerende Begleitumstände, wie zeitliche Zwänge durch das Konjunkturpaket II des Bundes, unvorhersehbare Witterungsverhältnisse und Substanzrisiken, noch die von ihr angeführte notwendige Präzisierung von Vertragsinhalten können die Mängel rechtfertigen.

460. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HF ihre Kostenermittlung, -planung, -kontrolle und -steuerung nicht an den fachlichen Notwendigkeiten sowie an den Grundsätzen der Wirtschaft-

Vorkehrungen für kostenstabiles Planen und Bauen treffen

³ U. a. für Projektsteuerer, Rechtsanwälte, Sanierungsgutachter, Innenarchitektur und zusätzliche Kremationstechnik.

lichkeit und Sparsamkeit⁴ ausgerichtet hat. Er hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die HF bei ihren Bauvorhaben und als Realisierungsträgerin für andere Bedarfsträger künftig die notwendigen Vorkehrungen für ein kostenstabiles Planen und Bauen⁵ trifft.

Vergabe freiberuflicher Leistungen

461. Für das Bestattungsforum wurden von der HF Planungs- und Projektsteuerungsleistungen bei freiberuflich tätigen Architekten- und Ingenieurbüros beauftragt:

2007 wurde mit einem Projektsteuerer nach Einholung von drei Angeboten im Rahmen einer Freihändigen Vergabe ein Beratungsvertrag über „maximal 211.000 Euro netto“ geschlossen.

2009 wurde für die Sanierung des historischen Krematoriums aus drei Angeboten ein Architekturbüro für ein Sanierungsgutachten ausgewählt. Die Auftragssumme betrug rund 35.000 Euro.

In den folgenden Jahren wurden denselben Büros im Rahmen weiterer Freihändiger Vergaben jeweils diverse Zusatzaufträge erteilt. Die Notwendigkeit dieser Zusatzaufträge hätte in beiden Fällen im Wesentlichen vorhergesehen werden können. Die Gesamtauftragssumme erhöhte sich für die Projektsteuerung damit auf insgesamt rund 1,13 Mio. Euro und für die Architektenleistungen auf insgesamt rund 470.000 Euro.

462. Öffentliche Aufträge für freiberufliche Leistungen, deren Netto-Auftragswerte die vorgegebenen Schwellenwerte erreichen oder überschreiten, sind EU-weit unter Beachtung der VOF zu vergeben. Der entsprechende Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge lag zum maßgeblichen Zeitpunkt 2007 (Projektsteuerung) bei 211.000 Euro bzw. 2009 (Architektenleistungen) bei 206.000 Euro.

463. Die an den Projektsteuerer und an den Architekten vergebenen Gesamtaufträge überschritten die vorgenannten Schwellenwerte erheblich. Demzufolge hätten EU-weite Vergabeverfahren durchgeführt werden müssen. Durch eingeschränkten Wettbewerb sind Mehrkosten in Höhe von rund 65.000 Euro⁶ entstanden.
- 65.000 Euro
Mehrkosten durch
eingeschränkten
Wettbewerb*

Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Vergabebestimmungen beanstandet.

⁴ Die gemäß § 13 des Gesetzes zur Errichtung der Hamburger Friedhöfe – Anstalt öffentlichen Rechts (HFG) bei der Wirtschaftsführung zu beachten sind.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁶ Schätzung des Rechnungshofs.

Vergabe der Planungs- und Bauleistungen

464. Nachdem sich die Realisierung als ÖPP-Projekt (Tz. 457) als unwirtschaftlich erwies, hat die HF die Planungs- und Bauleistungen zu einem vertraglich vereinbarten Preis von insgesamt rund 19,3 Mio. Euro an einen Totalunternehmer vergeben.

Im Laufe der Bauausführung wurde der HF bekannt, dass der Totalunternehmer das gesamte Projekt mit einem sehr hohen Aufschlagssatz⁷ kalkuliert hatte.

465. Die HF ist satzungsgemäß verpflichtet, „Aufträge für Lieferungen und Leistungen“ unter Beachtung der VOB/A zu erteilen, und hat nach den Bestimmungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen sowie Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebezweige in der Regel nach Fachgebieten oder Gewerbebezweigen (Fachlosen) getrennt zu vergeben.

466. Eine gebündelte Vergabe der Planungs- und Bauleistungen an einen Totalunternehmer war fachlich nicht begründet und hat aufgrund des Aufschlagssatzes zu finanziellen Nachteilen geführt, die der Rechnungshof auf etwa 2,9 Mio. Euro schätzt. Wegen des Denkmalschutzes waren an die Baumaßnahme besondere gestalterische und konservatorische Anforderungen zu stellen, die der Auftraggeber beachten muss; dies spricht ebenfalls gegen die gemeinsame Übertragung der Planungs- und Bauleistungen auf ein Unternehmen.⁸

*2,9 Mio. Euro
Mehrkosten durch
Vergabe an Total-
unternehmer*

Der Auffassung der HF, dass der im Verhandlungsverfahren entstandene Gesamtpreis einem Marktpreis gleichzusetzen sei und der Aufschlagssatz lediglich zu einer Verteuerung der Leistungsänderungen geführt habe, kann nicht gefolgt werden, da sowohl die Vergabeart Verhandlungsverfahren als auch die gebündelte Vergabe gerade den freien Wettbewerb mit einer größeren Zahl an Unternehmen verhindert.

467. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HF ihren satzungsmäßigen und gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist.

Dachsanierung

468. Wesentlicher Bestandteil des als denkmalschutzwürdig eingestuften, von Fritz Schumacher erbauten Krematoriums ist die große Feierhalle. Deren Dach mit einer Neigung von 70 Grad war ursprünglich bei der Fertigstellung 1933 in dunkelrotem Klinker hergestellt. Aufgrund von schon 1966 festgestellten Undichtigkeiten erfolgte eine Eindeckung des Mauerwerks-Dachs in Kupfer-

⁷ Für erhöhten Verwaltungsaufwand wie zum Beispiel Einholen von Nachunternehmerangeboten, Koordinierung und Risikoübernahme.

⁸ Vgl. Franke, Horst, VOB-Kommentar (3. Auflage), S. 142.

blech. Bei der jetzt durchgeführten Gebäudesanierung war u. a. eine erneute Instandsetzung der Dachflächen vorgesehen. Für die Sanierung des Daches bot ein Gutachter zwei Varianten an:

- die Wiederherstellung der in den letzten 43 Jahren bestehenden Kupferdeckung in technisch verbesserter Ausführung

oder

- die Wiederherstellung der historischen Optik mit Klinkeroberflächen bei etwa 300.000 Euro höheren Herstellungskosten.

469. *Kein Vergleich der Lebenszykluskosten*

Nach Abstimmung mit dem Denkmalschutzamt und der Fritz-Schumacher-Gesellschaft hat die HF entschieden, das Dach in Anlehnung an seinen historischen Ursprung in Mauerwerk herzustellen. Ein konkreter Vergleich beider Varianten hinsichtlich der Lebensdauer sowie der voraussichtlichen vollständigen Lebenszykluskosten wurde nicht angestellt, obwohl bekannt ist, dass das Fugennetz geneigter, der Witterung ausgesetzter Mauerwerksflächen für Schäden durch eindringendes Wasser anfällig ist und die einschlägigen Regelwerke davon abraten.

470. Der Rechnungshof hat die unvollständige Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Aspekte bei der Entscheidung über die Art der Dachgestaltung beanstandet. Er hat die HF aufgefordert, die Lebenszykluskosten künftig zwingend als Grundlage für entsprechende Entscheidungsprozesse heranzuziehen.

Raumauslastung

Auslastung einiger Räume verbesserungswürdig

471. Einige für Abschiedszeremonien vorgesehene neue Besucherräume sind trotz Bedarfsanalyse nicht ausgelastet. So blieb zum Beispiel ein für Trauerfeiern vorgesehene „Familienzimmer“ im Jahr 2012 völlig ungenutzt.
472. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Belegung der Räume im Bestattungsforum weiterzuverfolgen und frühzeitig Maßnahmen einzuleiten sind, die zu einer Verbesserung der Auslastung führen.

Stellungnahme der Verwaltung

473. Die HF und die BSU haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen nachkommen.

Zur Raumbesetzung (Tz. 471 f.) hat die HF eine Evaluation sowie daraus gegebenenfalls folgende Schritte zur Verbesserung der Auslastung angekündigt.

Grundinstandsetzung Fuhlsbütteler Schleuse

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Für die Veranschlagung fehlten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen. Die veranschlagten Mittel lagen rund 2,45 Mio. Euro über den erst später ermittelten Kosten und wurden trotz Restebildung nicht angepasst.

Mit der Inanspruchnahme gesperrter Mittel wurde das Budgetrecht der Bürgerschaft missachtet.

Bei der Vergabe der Ingenieurleistungen wurden Vergabevorschriften nicht beachtet.

Ein angebotener Nachlass bei Ingenieurhonoraren von rund 18.000 Euro wurde bei der Abrechnung nicht in Abzug gebracht.

474. Die Fuhlsbütteler Schleuse wurde im Jahr 1914 errichtet. Bauwerksuntersuchungen seit 1974 zeigten für einzelne Teile der Anlage (Schleuse, Uferwände, Betriebsgebäude usw.) Mängel hinsichtlich der Standsicherheit und Dauerhaftigkeit und damit Handlungsbedarf auf. Auch besteht für die Schleusenfunktion kein Bedarf mehr, wohingegen der Binnenhochwasserschutz weiterhin zu gewährleisten ist. Der Rechnungshof hat die Planung und die bauliche Umsetzung der Maßnahme geprüft.

Veranschlagung

475. Mit Beschluss über den Haushaltsplan 2007/2008 hatte die Bürgerschaft für die Fuhlsbütteler Schleuse 14 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.¹ Eine Haushaltsunterlage gemäß § 24 Absatz 1 LHO (HU-Bau) lag zum Zeitpunkt der Veranschlagung noch nicht vor. Die im Dezember 2008 genehmigte Haushalts- und Ausführungsunterlage gemäß §§ 24 und 54 LHO wies rund 12,2 Mio. Euro Gesamtkosten aus. Eine Anpassung der Veranschlagung für die Folgejahre erfolgte nicht und es entstanden erhebliche Haushaltsreste. Bis zur Vorlage der HU-Bau hatte die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) bereits Ausgaben von rund 210.000 Euro geleistet.

¹ Insgesamt 14,61 Mio. Euro: Zu den ursprünglich veranschlagten Mitteln sind weitere 0,61 Mio. Euro durch Umschichtung von bis dahin im Personalhaushalt veranschlagten Mitteln nach Gründung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer hinzugekommen.

476. Die HU-Bau begründet Art und Umfang der notwendigen Ausgaben einer Maßnahme und dokumentiert ihre Etatreife. Daher dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen erst veranschlagt werden, wenn eine HU-Bau vorliegt. Solange ausnahmsweise keine genehmigte HU-Bau vorliegt, sind die veranschlagten Haushaltsmittel gesperrt (§ 24 Absatz 3 LHO). Somit soll auch verhindert werden, dass die Verwaltung sich finanziellen und inhaltlichen Spielraum für Entscheidungen verschafft, der nur der Bürgerschaft zusteht.

Im Haushaltsplan dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Sie sind mit der größtmöglichen Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen (§ 11 Absatz 2 LHO und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften).

477. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

Keine Etatreife zum Zeitpunkt der Veranschlagung

- die BSU die Maßnahme veranschlagt hat, obwohl diese nicht etatreif war und daher die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Veranschlagung nicht vorgelegen haben,

Veranschlagung nicht dem tatsächlichen Mittelbedarf angepasst

- entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben die Veranschlagung nicht dem tatsächlich ermittelten Bedarf angepasst wurde mit der Folge, dass die Veranschlagung von 14 Mio. Euro den ermittelten Bedarf um rund 2,45 Mio. Euro oder rund 20 % überstieg und hohe Haushaltsreste entstanden sind, und

Gesperrte Mittel in Anspruch genommen

- mit der Inanspruchnahme von 210.000 Euro nach § 24 Absatz 3 LHO gesperrter Haushaltsmittel das Budgetrecht der Bürgerschaft missachtet wurde.

Er hat die BSU aufgefordert, künftig Haushaltsmittel erst zu veranschlagen und in Anspruch zu nehmen, wenn hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen.

Gebühren für Sondernutzung

478. *Zu erwartende Sondernutzungsgebühren nicht berücksichtigt* Für die Einrichtung der Baustelle auf öffentlichem Grund sind Gebühren für Sondernutzung von bislang rund 200.000 Euro angefallen, die bei der Planung der Baukosten und in der HU-Bau nicht berücksichtigt wurden.
479. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und gefordert, bei künftigen Vorhaben die Baukosten einschließlich zu erwartender Gebühren zu ermitteln.
480. Er hat außerdem gefordert, die nicht plausible und zudem mit hohem Verwaltungsaufwand verbundene unterschiedliche gebührenrechtliche Behandlung von Sondernutzungen öffentlicher Wegflächen im Zusammenhang mit Wehranlagen im Gegensatz zu vergleichbaren Sondernutzungen, wie der Ausführung von Arbeiten durch oder für einen Träger der Wegebauast, sowie für Bau und Unterhaltung von öffentlichen Abwasseranlagen zu überprüfen.

Ingenieurverträge

481. Die Vergabe von Ingenieurleistungen (Tragwerksplanung und Objektplanung) erfolgte freihändig an ein Ingenieurbüro, obgleich der Gesamtauftragswert in Höhe von rund 300.000 Euro netto den maßgeblichen Schwellenwert² für EU-weite Vergabeverfahren überstieg. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) aufgefordert, künftig den Gesamtauftragswert von Ingenieurleistungen entsprechend den vergaberechtlichen Vorschriften zu ermitteln und Ingenieurleistungen nach den Bestimmungen der VOF zu vergeben, sofern der Gesamtauftragswert den jeweiligen EU-Schwellenwert erreicht.

Kein EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt

482. Der Rechnungshof hat ebenfalls beanstandet, dass ein vereinbarter Nachlass des Ingenieurbüros in Höhe von rund 18.000 Euro netto bei der Honorarabrechnung nicht in Abzug gebracht wurde. Er hat den LSBG aufgefordert, die Honorarabrechnung zu überprüfen und auf die Erstattung des zu viel gezahlten Honorars hinzuwirken.

Nachlass bei der Honorarabrechnung nicht berücksichtigt

Der LSBG hat hierzu mitgeteilt, dass über die Rückzahlung in Höhe von rund 18.000 Euro netto Einvernehmen mit dem Ingenieurbüro erzielt wurde.

Stellungnahme der Verwaltung

483. Die BSU, die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und der LSBG haben die Feststellungen und die Beanstandungen anerkannt sowie zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

² Der Schwellenwert betrug bis zum 30. Oktober 2006 200.000 Euro, danach 211.000 Euro.

Innere Erschließung der HafenCity

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
HafenCity Hamburg GmbH /
Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte

Die erwogene Beseitigung eines neuwertigen Bürogebäudes würde zu einem Vermögensverlust von etwa 5 Mio. Euro führen, dem kein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Umplanungen der Osakaallee verursachten 76.000 Euro Mehrkosten.

Als Folge unterlassener Instandsetzungen muss ein neu aufgebrachter Brückenbelag für mindestens 110.000 Euro nochmals hergestellt werden.

Auf den Bau eines 220.000 Euro teuren, aber nicht erforderlichen Aufzugs wurde aufgrund der Anregung des Rechnungshofs verzichtet.

Abweichungen von anerkannten Regeln der Technik haben Nachbesserungen erforderlich gemacht.

484. Zur Umwandlung der hafenwirtschaftlichen in eine innenstädtische Nutzung mit hoher Attraktivität für Bewohner, Besucher, Beschäftigte und Betriebe wurde 1997 das Sondervermögen Stadt und Hafen (SoV) gebildet. Die HafenCity Hamburg GmbH (HCH), die sich zu 100 % im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg befindet, vertritt das SoV treuhänderisch. Ihr obliegen die Freimachung, Entwicklung, Vermarktung und der Verkauf von Grundstücksflächen. Als Bauherrin für den öffentlichen Stadtraum entwickelt sie die Infrastruktur des neuen Stadtteils.

Uferpromenade

485. Die Planung einer durchgehenden Uferpromenade am Magdeburger Hafen berührt ein 1992 errichtetes Gebäude an der Osakaallee (nachstehendes Foto), das die Freie und Hansestadt Hamburg für rund 6,5 Mio. Euro erworben hat und das bis zum Ende der Restnutzungsdauer baurechtlichen Bestandsschutz genießt. Zurzeit werden alle Gebäudeflächen genutzt und jährliche Mieteinnahmen von rund 140.000 Euro erzielt.

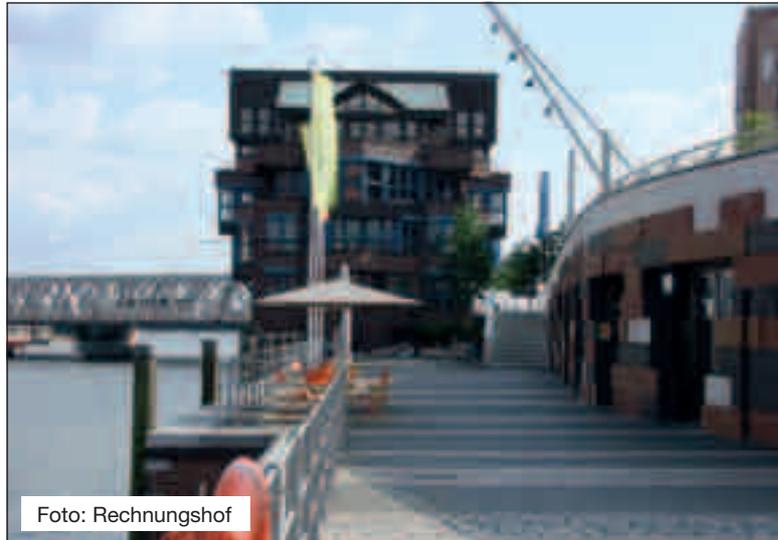


Foto: Rechnungshof
Blick von der nördlichen Promenade Magdeburger Hafen
auf das Gebäude Osakaallee 11

486. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) machte 2008 ihre Zustimmung zur von der HCH vorgelegten Planung davon abhängig, dass das Gebäude zugunsten einer durchgehenden Promenade „in zeitlichem Zusammenhang mit der Fertigstellung des benachbarten Überseequartiers“ (voraussichtlich 2015/2016) abgebrochen wird. Infolge des Einwands der HCH, es sei „unbillig, den Abriss eines neuwertigen Gebäudes zu fordern“, wurde die Planung mit einstweiligem Erhalt des Gebäudes genehmigt; die Forderung, es im Zuge der Realisierung des Überseequartiers zu entfernen, besteht aber fort.

487. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Gebäudeabbruch vor Ablauf der Restnutzungsdauer zu einem Vermögensverlust von zurzeit 5 Mio. Euro¹ führe, dem lediglich die direkte Erreichbarkeit des südlichen Promenadenabschnitts als Ertrag gegenüberstünde. Die Nutzung des vorhandenen gebäudeseitig verlaufenden Fußwegs bedeutet einen Umweg von nur etwa 30 m.

*Vermögensverlust
durch Gebäude-
abbriss ohne
adäquaten Nutzen*

Der Rechnungshof hat die BSU daher aufgefordert, ihre Forderung zu überdenken.

488. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass „ein qualitativer Wertverlust des Stadtraums um den Magdeburger Hafen“ zu berücksichtigen sei, und bislang offen gelassen, ob sie den Gebäudeabbruch vor Ende der Nutzungsdauer weiterhin verfolgen wird.

Der Rechnungshof erhält seine Forderung aufrecht, von dem Gebäudeabbruch vor Ablauf der Restnutzungsdauer Abstand zu nehmen.

¹ Barwert des Gebäudes 2012 unter Berücksichtigung der über die Restnutzungsdauer von 59 Jahren erzielbaren Mieteinnahmen.

Straßenumbau Osakaallee

489. *Mehrkosten durch nicht zwingend notwendige Planungsänderungen*
- Der Masterplan „Straßenbegleitende Baumpflanzung für die Hafencity Hamburg“ sah im Straßenraum der Osakaallee, der auch nicht Gegenstand späterer Freiraumwettbewerbe war, keine Bäume vor. Entsprechend dieser Maßgabe und nach Zustimmung der beteiligten Stellen – auch der BSU in ihrer Zuständigkeit für die Stadtplanung – setzte die HCH die Baumaßnahme in einer 1. Baustufe 2006 um.
- Im Jahr 2007 forderte die BSU nachträglich eine zweireihige Allee im Straßenraum, ohne deren zwingende Notwendigkeit zu belegen. Die Umsetzung dieser Forderung hatte zur Folge, dass für den Abbruch und die Erneuerung bereits erstellter Straßenflächen rund 76.000 Euro Kosten anfielen. Die notwendige Dokumentation der Entscheidungsgründe unter Abwägung der finanziellen Folgen konnte von der BSU nicht vorgelegt werden.
490. Zur Sicherstellung eines kostenstabilen Bauens ist vor Baubeginn darauf zu achten, dass Planungen zu Bedarf und Ausführung abgeschlossen sind. Nach Baubeginn ist diese Planung konsequent umzusetzen und auf jede nicht notwendige Ergänzung oder Änderung zu verzichten und etwaige Gründe für zwingend erforderliche Planungsänderungen sind zu dokumentieren.²
491. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der BSU als Verstoß gegen die Grundsätze für ein kostenstabiles und wirtschaftliches Bauen beanstandet.
492. Die BSU hat zwar geltend gemacht, dass der stadträumlichen Situation mit einer Sonderlösung habe begegnet werden müssen, die fehlende rechtzeitige und belastbare Bedarfsformulierung hat sie aber nicht in Abrede gestellt.

² Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“ (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010).

Fahrbahnbelag Busanbrücke

493. Im Rahmen der Freiraumgestaltung am Magdeburger Hafen hat die HCH im Jahr 2010 die seitdem nur noch als Fuß- und Radweg dienende Busanbrücke mit einem hochwertigen Belag versehen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Brücke noch keine wesentliche Verkehrsfunktion.



Foto: Rechnungshof

Neuer Fahrbahnbelag auf der Busanbrücke

494. Bereits im Jahr 2007 hatte die HCH mit dem Landesbetrieb für Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) erörtert, ob im Zuge der Baumaßnahmen Instandsetzungen an der Brücke ausgeführt werden sollten. Obwohl Schadensanalysen den Bedarf kurzfristiger Instandsetzungen zur Vermeidung weiteren Substanzverlustes belegten, lehnte der LSBG eine zeitnahe Ausführung ab, da er die Tragfähigkeit der Brücke aufgrund der veränderten Nutzung als noch ausreichend erachtete.
495. Das Verschieben der erforderlichen Instandsetzung hat zur Folge, dass der neue hochwertige Belag beim späteren Ausführen der Arbeiten aufgenommen und erneut hergestellt werden muss. Dies führt zu vermeidbaren Mehrkosten von mindestens 110.000 Euro.³ Darüber hinaus sind wegen der in dem zu erneuernden Korrosionsschutz enthaltenen Schadstoffbelastung besondere Maßnahmen vorzusehen, die den inzwischen erheblichen Fußgänger- und Radverkehr auf der Brücke zeitweilig ausschließen oder die Baumaßnahme zusätzlich verteuern.
496. Der Rechnungshof hat die Erneuerung des Fahrbahnbelags vor der ausstehenden Sanierung beanstandet.
497. Der LSBG hat erklärt, aufgrund der geringen Belastung der Brücke stünden die Instandsetzungsarbeiten nicht vor 2020 an. Deshalb wäre eine Ausführung zum damaligen Zeitpunkt nicht wirtschaftlich gewesen. Unabhängig davon wäre wegen des geringen zeitlichen Vorlaufs eine Instandsetzung der Brücke vor der Verlegung des neuen Belags auch nicht möglich gewesen.

*Mindestens
110.000 Euro
vermeidbare
Mehrkosten durch
verschobene
Instandsetzung*

³ Ermittlung des Rechnungshofs auf Grundlage der für diese Bauleistungen tatsächlich angefallenen Kosten.

498. Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass jedes hinausschieben von Maßnahmen, die zur Vermeidung weiteren Substanzverlusts notwendig sind, – unabhängig von der erneuten Belagsherstellung – zu überproportionalen und verteuernenden Schadenszunahmen führt. Dies gilt nicht erst dann, wenn aus Gründen der Standsicherheit bereits akuter Handlungsbedarf besteht. Im Übrigen beträgt der Zeitraum zwischen Ankündigung (2007) und Ausführung der Belagsarbeiten (2010) drei Jahre. Der Rechnungshof hält das Argument des geringen zeitlichen Vorlaufs daher nicht für tragfähig.

Aufzugsanlage Hongkongplatz

499. Zur Überwindung des Höhenunterschieds zwischen dem Hongkongplatz und der Promenade Magdeburger Hafen war eine öffentliche Aufzugsanlage für rund 220.000 Euro geplant, obwohl in der Nähe Rampen vorhanden sind und elementare öffentliche Ziele nicht erreicht werden müssen. Die Freie und Hansestadt Hamburg sollte die Kosten für Erstellung und größere Reparaturen tragen.
- Verzicht auf nicht notwendige Aufzugsanlage*
500. Der Rechnungshof hat die HCH darauf hingewiesen, dass kein Anlass besteht, den Aufzug zulasten der Freien und Hansestadt Hamburg zu erstellen. Die HCH hat daraufhin auf die Umsetzung des Vorhabens verzichtet.

Treppenanlagen und Ausstattungselemente

501. Die HCH sperrte Anfang 2012 eine Vielzahl von Sitzstufenbereichen in Treppenanlagen ab, da in der Laufrichtung von oben nach unten der durch Sitzstufen unterbrochene Steigungsverlauf von Menschen mit Sehbehinderung nicht zu erkennen war.



Treppenanlage Promenade Magdeburger Hafen/Osakaallee vor Nachbesserung

Zudem wurden weitere Nachbesserungsbedarfe an verschiedenen Infrastruktureinrichtungen der Hafencity festgestellt, die zahlreiche mit Mehrkosten verbundene Anpassungen erforderlich machten bzw. machen.⁴

Mehrkosten durch Nachbesserungsbedarf

502. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HCH und der LSBG den Planungen nicht die anerkannten Regeln der Technik zugrunde gelegt und dadurch Verkehrsgefährdungen und vermeidbare Mehrkosten verursacht haben. Er hat sie aufgefordert, künftig die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik sicherzustellen.
503. Die HCH hat erklärt, dass es sich in den angesprochenen Fällen mit wenigen Ausnahmen um Verbesserungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen im Zuge fortschreitender Erfahrungen handele. Soweit nach Abstimmung mit den Fachbehörden von Normen abgewichen worden sei, handele es sich um vernachlässigbare Fälle, die mit geringem Aufwand nachgerüstet werden könnten. In Abstimmung mit der BSU würden Stufen mit Unterschnitt künftig nicht mehr hergestellt. Hinsichtlich der Sitzstufenelemente haben die HCH und der LSBG argumentiert, diese befänden sich außerhalb der deutlich gekennzeichneten Laufwege. So seien dazu zum Beispiel an der im Foto (Tz. 501) dargestellten Treppenanlage Magdeburger Hafen/Osakaallee Handläufe im Jahr 2013 nachgerüstet worden. Gleichwohl werde dem Rechnungshof zugestimmt, dass die inzwischen fixierten Nachbesserungen sinnvoll seien.

⁴ Stolpergefahren durch Stufenunterschnitte, fehlende Angreifpunkte an Anfang und Ende von Handläufen, Handlaufausführungen mit zu großem Durchmesser, fehlende Kontraststreifen an Stufenanlagen, Ausstattungselemente (zum Beispiel Poller und Fahrradbügel) zu kontrastarm.

504. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die aufgezeigten Mängel bei Einhaltung der bereits zum Zeitpunkt der Planung geltenden anerkannten Regeln der Technik hätten vermieden werden können. Sie sind vielfach nicht mit geringem Aufwand zu beseitigen. Hinsichtlich der Sitzstufenelemente ist beispielsweise festzustellen, dass auch die Nachrüstung der Handläufe in der Wegeachse von der Busanbrücke zum markierten Fußgängerüberweg über die Osakaallee die Sitz- und Durchgangsbereiche noch nicht eindeutig voneinander abgrenzt (nachstehendes Foto). Schon gar nicht können die vielerorts eingebauten Stufen mit Unterschnitt, die Stolpergefahren bergen, kostengünstig ausgetauscht werden.



Nachgebesserte Treppenanlage

Die Darlegungen der Verwaltung lassen allerdings insgesamt erkennen, dass sie die Forderung des Rechnungshofs künftig beachten will.

Aktivierung von Anlagen

505. Die in Betrieb genommenen Infrastrukturanlagen der HafenCity werden – sofern sie noch nicht dem künftigen städtischen Baulastträger übergeben sind – im SoV als Umlaufvermögen bilanziert. Dieses nahm bisher keine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 253 Absatz 4 Satz 2 Handelsgesetzbuch auf das Umlaufvermögen vor.
506. Der Rechnungshof hat die HCH aufgefordert, die Notwendigkeit außerplanmäßiger Abschreibungen auf das Umlaufvermögen zu prüfen und gegebenenfalls vorzunehmen, sofern eine zeitnahe Übergabe der Anlage an die künftigen Baulastträger direkt nach ihrer Fertigstellung auch zukünftig nicht beabsichtigt ist.
507. Die HCH hat mitgeteilt, dass die Forderungen des Rechnungshofs im Jahresabschluss des SoV auf den 31. Dezember 2012 nunmehr vollständig umgesetzt wurden, indem Abschreibungen auf alle fertiggestellten Infrastrukturanlagen vorgenommen worden sind.

Bau von Kreisverkehren

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Ohne Bindung von Haushaltsmitteln für den Bau von Kreisverkehren hätten mehr Gelder zur Verhinderung des fortschreitenden Substanzverlusts am hamburgischen Straßennetz eingesetzt werden können.

Für zukünftige Abwägungen zwischen herkömmlicher Kreuzung und Kreisverkehr fehlen Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen.

Die Kosten der betrachteten Einzelvorhaben machen eine Überprüfung der bisherigen Kostenerwartungen und eine Anpassung der Arbeitshilfen notwendig.

508. In den Jahren 2008 bis 2011 hat der Senat das Programm zur „Förderung von Kreisverkehren“ in Angriff genommen. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum rund 8,4 Mio. Euro für den Bau von Kreisverkehren eingesetzt.

Programmverlauf

509. Der Senat hat 2011 von einer Fortführung des Programms abgesehen, weil die Haushaltsmittel nunmehr verstärkt für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen verwendet werden sollten.¹
510. Der Rechnungshof hatte bereits in früheren Prüfungen festgestellt, dass die Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung nicht ausreichen, und mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, dem hohen und fortschreitenden Substanzverlust des hamburgischen Straßennetzes durch eine zeitnahe und bedarfsgerechte Bereitstellung von Haushaltsmitteln entgegenzuwirken.²

Prioritätensetzung für Kreisverkehre schmälert Substanzerhalt von Straßen

Die Aufwendungen für die Errichtung von Kreisverkehren werden aus den für den Straßenbau insgesamt vorgesehenen Mitteln finanziert. Es besteht somit eine Konkurrenzsituation um deren Verwendung. Da aber schon zum Zeitpunkt der Programmentwicklung im Jahr 2008 diese Haushaltsmittel in insgesamt nicht ausreichender Höhe vorhanden waren, hat deren teilweise Bindung für den Bau von Kreisverkehren dazu beigetragen, dass Mittel zur Vermeidung gravierender Substanzverluste fehlten. Der Rechnungshof hat den Mitteleinsatz bis zur Programmeinstellung kritisiert.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/288 vom 29. April 2011.

² Jahresbericht 2001, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tz. 363 ff.; Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tz. 341 ff.; Jahresbericht 2012, „Folgebelastungen im Ingenieurbau und Grünbereich“, Tz. 275 ff.

Erfolgskontrolle

Fehlende Erfolgskontrollen

511. Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung sind während und nach der Umsetzung mit Erfolgskontrollen auf ihre Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 7 Absatz 4 LHO). Inwieweit mit den bereits realisierten Umbauten von Knotenpunkten zu Kreisverkehren die vom Senat verfolgten Ziele hinsichtlich Verkehrsablauf, -führung und -sicherheit sowie Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit tatsächlich erreicht wurden, ist jedoch nicht untersucht worden.

512. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Er hat zudem mit Blick auf die Aussage des Senats, dass Kreisverkehre künftig weiterhin als Alternative zu konventionellen Lösungen geprüft würden,³ darauf hingewiesen, dass gerade vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel Erfolgskontrollen unerlässlich sind, um beurteilen zu können, inwieweit die insbesondere zur Wirtschaftlichkeit formulierten Erwartungen auch tatsächlich eintreten.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) aufgefordert, Erfolgskontrollen so rechtzeitig durchzuführen, dass sie zeitnah Entscheidungsgrundlagen zur Variantenabwägung zwischen konventionellen Lösungen und Kreisverkehren ergeben.

Wirtschaftlichkeit

Tatsächliche Kosten stellen Wirtschaftlichkeit infrage

513. Aus den Haushalts- und Ausführungsunterlagen gemäß §§ 24 und 54 LHO der geprüften Kreisverkehre ist ersichtlich, dass

- die Investitionskosten für kleinere Kreisverkehre den Maximalwert von 700.000 Euro übersteigen, welcher als Richtwert in den Arbeitsgrundlagen⁴ vorgegeben sowie der Bürgerschaft mitgeteilt worden ist, und
- die jeweiligen Folgekosten – entgegen der gegenüber der Bürgerschaft geäußerten Einschätzung – im Durchschnitt 60 % über den entsprechenden Kosten konventioneller Lösungen liegen.

Insoweit bestehen erhebliche Zweifel, ob und inwieweit die wirtschaftlichen Ziele zumindest in dem erwarteten Umfang erreicht wurden bzw. werden.

Arbeitshilfen anpassen

514. Der Rechnungshof hält es angesichts der festgestellten Differenzen zwischen den in den Arbeitshilfen aufgeführten und den tatsächlichen Investitions- und Folgekosten für erforderlich, die Arbeitshilfen zu überprüfen und anzupassen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/288 vom 29. April 2011.

⁴ Planungshinweise für Stadtstraßen, Teil 5, II Kreisverkehre.

Stellungnahme der Verwaltung

515. Die Behörden haben die Feststellungen und die Kritik anerkannt sowie zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Ortsumgehung Finkenwerder

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
ReGe Hamburg Projektentwicklungsgesellschaft mbH

Infolge einer unzureichenden Entscheidungsgrundlage wurden der Bürgerschaft um 17 Mio. Euro zu niedrige Kosten genannt.

Die Bürgerschaft wurde nicht darüber unterrichtet, dass die von ihr ersuchte Beauftragung einer Realisierungsgesellschaft zu erheblichen Mehrkosten führen würde.

Aufgrund fehlender naturschutzfachlicher Abstimmung ist ungeklärt, inwieweit rund 2 Mio. Euro teure Bauwerke ihren Zweck erfüllen. Zudem sind vermeidbare Ausgaben von mindestens 30.000 Euro entstanden.

Die Kostenentwicklung der naturschutzfachlichen Ausgleichsmaßnahmen ist nicht nachvollziehbar.

516. Im Dezember 2012 wurde nach dreieinhalb Jahren Bauzeit die Ortsumgehung Finkenwerder – eines der größten Hamburger Straßenverkehrsprojekte der letzten zehn Jahre – für den Verkehr freigegeben. Die 5,5 km lange Umgehungsstraße führt über sechs Brücken mit Spannweiten von 10 bis 100 m.

Veranschlagung

517. Die zuständige Behörde¹ veranschlagte die Baumaßnahme erstmalig im Haushalt 2004 auf der Grundlage der Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO (HU-Bau) vom April 2003 mit Baukosten in Höhe von 33 Mio. Euro. Zu diesem Zeitpunkt lagen aber für die Planung unabdingbare Grundlagen und Abstimmungen – zum Beispiel hinsichtlich der Bauwerksabmessungen, des Bauzugs und der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen – noch nicht vor.

Vier Jahre später teilte der Senat der Bürgerschaft mit, dass sich die Baukosten im Wesentlichen aufgrund von erst nach der Erstellung der HU-Bau erkannten schwierigeren grundbaulichen Rahmenbedingungen auf rund 50 Mio. Euro erhöht hätten.²

¹ Behörde für Bau und Verkehr (Oktober 2001 bis März 2004), Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) (März 2004 bis März 2011), Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) (ab März 2011).

² Bürgerschaftsdrucksache 18/5980 vom 20. März 2007.

518. Die HU-Bau gemäß § 24 LHO soll die notwendige Etatreife eines Vorhabens dokumentieren. Damit die Bürgerschaft ihr Etatrecht sachgerecht ausüben kann, soll die HU-Bau alle kostenwirksamen Faktoren berücksichtigen und deren Höhe in dem tatsächlich erforderlichen Umfang ausweisen.
519. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die zuständige Behörde erst nach der Bewilligung der Haushaltsmittel die erforderliche Konkretisierung der Baumaßnahme vorgenommen hat. Damit war die notwendige Etatreife der Maßnahme zum Zeitpunkt der Veranschlagung nicht gegeben. Dies hat dazu geführt, dass der Bürgerschaft erheblich zu geringe Kosten mitgeteilt wurden und zur Finanzierung der um mehr als 50 % gestiegenen Baukosten nachträglich Haushaltsmittel von rund 17 Mio. Euro zusätzlich bereitgestellt werden mussten.
520. Der Rechnungshof erwartet, dass die BWVI entsprechend der Ankündigung des Senats vom Dezember 2012 zum kostenstabilen Bauen³ zukünftig eine Baumaßnahme erst dann im Haushalt veranschlagt, wenn die dafür notwendige sorgfältig erarbeitete HU-Bau als belastbare Entscheidungsgrundlage vorliegt.

*Veranschlagung
ohne notwendige
Etatreife*

Externe Beauftragung

521. Die Realisierung des Projekts sollte gemäß der HU-Bau vom April 2003 unter Einsatz und Federführung eigenen Personals im Oktober 2004 beginnen. Noch Ende 2003 nahm die zuständige Behörde mit der Realisierungsgesellschaft A 380 (später ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH [ReGe]) allerdings Verhandlungen über eine Beauftragung der Bauherrenleistungen und weiterer Ingenieurleistungen auf. Vor Unterzeichnung eines Vertrags ersuchte die Bürgerschaft den Senat, der ReGe die Bau durchführung der Umgehung Finkenwerder zu übertragen.⁴

Obwohl eine Vergleichsbetrachtung der Behörde zeigte, dass die Eigenbearbeitung nur rund 405.000 Euro kosten würde, wurde die ReGe im Juni 2004 für rund 1.080.000 Euro beauftragt. Der Senat ist damit dem Ersuchen nachgekommen. Die BWVI hat die Vergleichsbetrachtung zwar dahin relativiert, dass dieser zum damaligen Zeitpunkt nicht in Gänze vergleichbare Leistungsumfänge zugrunde gelegen hätten und insoweit aus heutiger Sicht eine geringere Kostendifferenz nicht auszuschließen sei. Damals wurde aber von einer Kostendifferenz in einer Größenordnung von 600.000 Euro ausgegangen, das Ergebnis der Kostenbetrachtung der Bürgerschaft allerdings nicht mitgeteilt.

*Mehrkosten von
etwa 600.000 Euro
durch externe
Beauftragung*

522. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Bürgerschaft bei der Beantwortung des Ersuchens nicht über die finanziellen Auswirkungen der Beauftragung der ReGe unterrichtet hat. Auf der Grundlage der von der zuständigen Behörde damals ermittelten Mehrkosten von etwa 600.000 Euro hätte die Bürgerschaft

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/246 vom 12. Mai 2004.

dann entscheiden können, ob sie an ihrem gefassten Beschluss festhält. Mit diesem Vorgehen wurde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend entsprochen.

523. Der Rechnungshof hatte als Ergebnis seiner Feststellungen zum „Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen“⁵ gefordert, Grundlagen für eine an das künftig zu bewältigende Bauvolumen angepasste Personalausstattung zu entwickeln. Die Vergleichsbetrachtung der Behörde zeigt, dass die Eigenbearbeitung gegenüber der Vergabe mit erheblichen Minderausgaben verbunden sein kann. Angesichts dieses Ergebnisses hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die BWVI und der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer die bereits zugesagte Untersuchung mit hoher Priorität durchführen und zügig zum Abschluss bringen, um die Ergebnisse zur wirtschaftlichen Optimierung der Personalbemessung nutzen zu können.

Naturschutzmaßnahmen

524. *Zweckerfüllung von 2 Mio. Euro teuren Bauwerken nicht geklärt*
- Mit Realisierung der Ortsumgehung wurden vorhandene Natur- und Landschaftsräume zerschnitten. Um diese Wirkung zu mindern, wurden für rund 2 Mio. Euro über bestehenden Gräben drei Brücken als Durchlass für Wild- und Kleintiere erstellt. Diesen Maßnahmen ging allerdings keine Abstimmung der Bauwerksplanung mit dem Naturschutzamt⁶ über die naturschutzfachlichen Anforderungen voraus, sodass nicht abschließend geklärt ist, inwieweit mit den eingesetzten Finanzmitteln der angestrebte Zweck überhaupt erreicht wird.
525. *Mindestens 30.000 Euro vermeidbare Ausgaben*
- Die fehlende Abstimmung sowie weitere Planungsversäumnisse hatten zur Folge, dass Ausgaben für nicht erforderliche bzw. überdimensionierte Bauausführungen geleistet wurden:
- Anstatt ein den naturschutzfachlichen Zweck erfüllendes naturnahes Bodensubstrat zu verwenden, wurden die an die Gräben anschließenden Flächen für rund 30.000 Euro mit aufwendigerem Pflastermaterial und Steinschüttungen befestigt.
 - Die Grabenquerschnitte sind bis zu 100-fach größer, als dies zur Erfüllung ihrer Abflussfunktion erforderlich ist.
 - Die Bermenflächen⁷ wurden zu hoch angelegt, sodass die Querungshilfen für die Tiere unnötig eingengt werden und zudem die natürliche Belichtung eingeschränkt wird.

⁵ Jahresbericht 2013, „Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen“, Tzn. 452 bis 462.

⁶ Heute Teil der BSU.

⁷ Horizontale Flächen am Böschungshang.



Blick auf Durchlassbauwerk für Wild- und Kleintiere

526. Der Rechnungshof hat die fehlende Abstimmung und Planungsversäumnisse beanstandet. Es sind vermeidbare Ausgaben von mindestens 30.000 Euro entstanden.

Kostenkontrolle über Ausgleichsmaßnahmen

527. Die in den Ausführungsunterlagen Bau gemäß § 54 LHO vom März 2004 genannten Kosten in Höhe von 7,5 Mio. Euro zur Umsetzung der vorgesehenen natur- und landschaftsschutzfachlichen Ausgleichsmaßnahmen beruhten lediglich auf einer überschlägigen Schätzung, da Detailplanungen noch nicht vorlagen. Im Sommer 2009 ergaben sich erhebliche Änderungen gegenüber dem bisherigen Planungsstand. Teile der ursprünglich festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen wurden verlagert und werden in anderer Form erfüllt.

Trotz der bekannten Unsicherheiten bei der Kostenermittlung und der inzwischen durchgeführten Planungsänderungen hat die zuständige Behörde die Kosten nicht aktualisiert.

528. Entsprechend den Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau sind während der Bauausführung Unterlagen zu führen, aus denen die Entwicklung der Ausgaben ersichtlich ist (Kostenstandsübersicht). Diese Unterlage dient dem Ziel, während der Bauzeit eine ständige und übersichtliche Kostenüberwachung zu ermöglichen und festzustellen, ob Abweichungen eingetreten sind, die gegebenenfalls dazu führen, einen Nachtrag zur HU-Bau aufstellen zu müssen.
529. Kostenstandsübersichten, aus der die Gesamtkostenentwicklung sowie der konkrete Umsetzungsstand der Maßnahmen hervorgehen, fehlen, weil die zuständige Behörde nicht für alle Ausgleichsmaßnahmen mit den jeweils zuständigen Dienststellen⁸ Vereinbarungen zu Kostenkontrollen und Berichtspflichten geschlossen hat. Damit ist auch nicht bekannt, ob die veranschlagten Haushaltsmittel für eine vollständige Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen überhaupt ausreichen.

*Angaben zur
Kostenentwicklung
fehlen*

⁸ Amt für Natur- und Ressourcenschutz der BSU, Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer und Bezirksamt Hamburg-Harburg.

530. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWVI aufgefordert, die versäumten Vereinbarungen nachzuholen und eine Kostenüberwachung in der geforderten Qualität durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

531. Die geprüften Stellen haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt. Die BWVI hat die Beanstandungen akzeptiert und will den Forderungen nachkommen.

Zentrales Energiemanagement für öffentliche Gebäude

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Die aus den 1970er-Jahren stammende Regelung über die Aufgaben und die Aufgabenverteilung beim Energiemanagement stellt nicht mehr hinreichend sicher, dass die Einsparpotenziale ausgeschöpft werden.

Der zuletzt 2007 veröffentlichte Energiebericht ist wegen fehlender Aktualität für energetische sowie energiepolitische Schwerpunktsetzungen ungeeignet.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat bisher nicht nachvollziehbar ermittelt, ob und inwieweit Energiesparcontracting wirtschaftlich eingesetzt werden kann.

532. Die Freie und Hansestadt Hamburg gibt jährlich rund 84 Mio. Euro für den Bezug von Strom, Gas und Fernwärme aus. Um diese Kosten zu optimieren, nimmt das bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) eingerichtete Referat „Energiewirtschaft“ die Aufgaben eines zentralen Energiemanagements für die Freie und Hansestadt Hamburg wahr. Zu den wesentlichen Aufgaben des Referats zählen zum Beispiel die Energiebeschaffung, die Verbrauchserfassung und -auswertung, die komplexe Beratung sowie die Sensibilisierung der Nutzer und die Öffentlichkeitsarbeit. Dem gegenüber bestehen die Aufgaben des dezentralen Energiemanagements der Dienststellen vor allem darin, die energietechnischen Anlagen nach Vorgaben der BSU wirtschaftlich zu betreiben und dem zentralen Energiemanagement Daten der Energieverbrauchszähler für das zentrale Energiecontrolling zu melden.

Organisation des Energiemanagements

533. Die Aufgaben und die Aufgabenverteilung in Bezug auf das Energiemanagement der Freien und Hansestadt Hamburg sind in einer Zuständigkeitsanordnung¹ geregelt, die für alle öffentlichen Gebäude, Einrichtungen und betriebstechnischen Anlagen gilt.

¹ Finanzbehörde, Hamburger Geschäftsordnungsbestimmungen, Teil B Dienstordnung, Punkt B 10.1, Anordnung über Aufgaben und Aufgabenverteilung auf dem Gebiet des Energie- und Wasserverbrauchs vom 5. Februar 1970 in der ab 1. Januar 1998 geltenden Fassung.

Mitwirkung bei Bauplanungen und Anmietungen

534. *Zu geringe Beteiligung an Bauplanungen und vor Anmietungen* Die BSU wird entgegen den Vorgaben der Zuständigkeitsanordnung von anderen Dienststellen nur noch in geringem Umfang an Bauplanungen und vor Anmietungen beteiligt. Dadurch wird die bei ihr vorhandene Fachkompetenz nur unzureichend eingebunden und Einsparpotenziale werden nicht ausgeschöpft.
535. *Vorhandene Kompetenz nutzen* Der Rechnungshof hat die nur noch geringe Mitwirkung beanstandet. Auch wenn die derzeitigen Personalkapazitäten nicht ausreichen, um alle Planungen und Anmietungen energetisch zu bewerten, sollte der BSU dennoch die Möglichkeit gegeben werden, prüfungswürdige Projekte aufzugreifen. Erst dadurch kann sichergestellt werden, dass bei energierelevanten Vorhaben (beispielsweise Planungen für Liegenschaften mit hohen Verbräuchen oder großem Technisierungsgrad) die aufgebaute Kompetenz eingebunden werden kann.
536. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert sicherzustellen, dass sie künftig von den betroffenen Dienststellen rechtzeitig über deren Bauplanungen und beabsichtigte Anmietungen informiert wird.
- Zudem sollte die Zuständigkeitsanordnung unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalkapazitäten dahingehend angepasst werden, dass die BSU sich nicht mehr an sämtlichen Bauplanungen fachlich vertieft zu beteiligen hat, sondern sich diese nach Energieeffizienz-Prioritäten auswählen kann.
- Ferner sollte sich die BSU mit der Finanzbehörde darüber verständigen, wie sie im Zuge des geplanten Mieter-Vermieter-Modells² vor Anmietungen zu beteiligen ist, um die Vorteile des zentralen Energiemanagements³ auch dort einbringen zu können.

Betriebsüberwachung

537. Für das gemäß Zuständigkeitsanordnung von der BSU durchzuführende Controlling der etwa 830 Liegenschaften werden drei Betriebstechniker eingesetzt, die u. a. die technischen Anlagen sowie deren Betriebsführung auch durch örtliche Begehungen auf Wirtschaftlichkeit überwachen sollen.⁴
538. *Betriebsüberwachungsintervalle zu lang* Mit dem derzeitigen Personaleinsatz kann die BSU jede Liegenschaft rechnerisch nur etwa alle 4,6 Jahre vor Ort aufsuchen. Dies ist insbesondere deshalb nicht ausreichend, weil damit kurzfristige Reaktionen auf ungeplante Energieverbrauchserhöhungen⁵ nicht möglich sind. Um die Energiekosten der Liegenschaften zu optimieren, sollten der Zustand und der Betrieb der technischen

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 15.

³ Beispielsweise zur Erlangung niedriger Preise durch Bündelung der Nachfrage bei der Beschaffung von Energie.

⁴ Bei der Betreuung vor Ort werden zum Beispiel die Einstellungen der Regelanlagen überprüft oder es wird neues Betriebspersonal in die notwendigen Arbeiten für die Meldung des Energieverbrauchs eingewiesen.

⁵ Zum Beispiel durch falsche Einstellungen von Regelungsanlagen oder das Erkennen von leerstehenden Gebäudeteilen, die trotzdem beheizt werden.

Anlagen mindestens einmal jährlich überprüft werden. Dies ist beispielsweise auch in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)⁶ so geregelt.

539. Der Rechnungshof hat der BSU daher empfohlen zu prüfen, ob die Betriebsüberwachungsintervalle verkürzt werden können, indem diese Aufgabe künftig bei den budgetverantwortlichen und für die Betriebsführung vor Ort zuständigen Dienststellen direkt angesiedelt wird.

Fazit

540. Der Grundgedanke der Zuständigkeitsanordnung, das Energiemanagement sowohl dezentral als auch zentral zu organisieren, bleibt richtig und wichtig, um eine effiziente Energieverwendung dauerhaft sicherzustellen. Die Notwendigkeit, speziellen technischen Sachverstand⁷ an zentraler Stelle zu konzentrieren, hat auch der Senat in der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen“⁸ zum Ausdruck gebracht, indem er einerseits auf die erforderliche fachlich qualifizierte Unterstützung der Bedarfsträger im Hochbau und andererseits auf die ministeriellen und zentralen Aufgaben⁹ der BSU hinweist; dabei bezieht sich der Senat u. a. auch auf das bereits in der BSU eingerichtete Energiemanagement.
541. Der Rechnungshof hat deshalb darauf hingewiesen, dass die bisherigen Aufgaben sowie die Aufgabenverteilung zwischen dem zentralen und dezentralen Energiemanagement im Wesentlichen beibehalten werden sollten. Die Zuständigkeitsanordnung ist unter Berücksichtigung der veränderten behördlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen.

Energieberichte

542. Eine Aufgabe des zentralen Energiemanagements ist die regelmäßige Veröffentlichung von Energieberichten, die u. a. Auskunft über die Auswertung der energetischen Situation städtischer Liegenschaften geben. Für Entscheidungsträger sind sie eine notwendige Grundlage, um zu erkennen, welche Maßnahmen beispielsweise besonders rentierlich oder Klimaschutzwirksam sind. Die Berichte können damit sowohl energiepolitische Entscheidungen begründen als auch zu deren Kontrolle herangezogen werden.¹⁰ Die BSU hat zuletzt 2007 einen solchen Energiebericht herausgegeben, der aufgrund seiner fehlenden Aktualität kaum noch als richtungsweisende Entscheidungsgrundlage zu verwenden ist.
543. Damit Energieberichte zu sinnvollen Entscheidungen bei energiepolitischen Weichenstellungen beitragen können und die ent-

Zeitlicher Abstand zwischen den Energieberichten zu lang

⁶ RBBau, Kapitel K 15, Betriebsführung und Betriebsüberwachung von technischen Anlagen, für Bundesbauten, in Verbindung mit C 3.1.

⁷ Beispielsweise für die Erstellung technischer Vorgaben und Durchführung energetisch qualifizierter Beratungen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 16.

⁹ Zum Beispiel Erarbeitung von Regelwerken und Standards.

¹⁰ Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen, Broschüre Nr. 105 „Energie 2010“.

sprechenden Informationsbedürfnisse zeitnah gedeckt werden, müssen sie häufiger zur Verfügung gestellt werden. Der Deutsche Städtetag empfiehlt beispielsweise, mindestens alle drei Jahre einen Energiebericht zu erstellen.¹¹

544. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, künftig Energieberichte in Abständen von nicht mehr als drei Jahren zu erstellen und zu veröffentlichen.

Contracting

545. Mithilfe des Energiesparcontractings können ungenutzte Energieeinsparpotenziale¹² in öffentlichen Gebäuden realisiert werden. Dabei übernimmt ein kompetenter Contractor neben der Finanzierung von Investitionen ebenso die Planung, Umsetzung und Betreuung von Energiesparmaßnahmen sowie oft auch das dezentrale Energiemanagement und die Beeinflussung des Nutzerverhaltens. Er garantiert dem Auftraggeber eine feste jährliche Energiekosteneinsparung über eine vereinbarte Vertragsdauer. Seine Vergütung richtet sich nach der Höhe der Energiekosteneinsparung und dient ihm zur Refinanzierung seiner Investitionen und Dienstleistungen.

Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg hat einen solchen Vertrag abgeschlossen (Tz. 552).

*Einsatzbereiche
für Energiespar-
contracting noch
unklar*

546. Die BSU hat mitgeteilt, dass sie sich zwar mit dem Energiesparcontracting befasst habe, derzeit aber keine realistischen Umsetzungsmöglichkeiten sehe. Die von potenziellen Contractoren häufig genannten hohen Einsparungen seien in der Freien und Hansestadt Hamburg vermutlich nicht mehr zu erreichen, da schon über viele Jahre Energiesparmaßnahmen und Energiesparprogramme¹³ umgesetzt worden seien. Die BSU hat es bisher jedoch nicht für notwendig erachtet, ihren Entscheidungsprozess nachvollziehbar abzubilden.
547. Der Rechnungshof hat dies kritisiert, da bislang nicht als belastbar festgestellt angesehen werden kann, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die grundsätzlich mit Energiesparcontracting verbundenen wirtschaftlichen Vorteile bereits ausgeschöpft hat.

Er hat die BSU aufgefordert, zu untersuchen und darzulegen, inwieweit noch ungenutzte wirtschaftliche Contracting-Potenziale vorliegen.

Stellungnahme der Verwaltung

548. Die Behörde hat die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt, die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

¹¹ Deutscher Städtetag, Hinweise zum kommunalen Energiemanagement, 2.0 Energiecontrolling, Berichtswesen und Öffentlichkeitsarbeit, Ausgabe 2.3, Nr. 5 Zeitintervalle zur Erstellung von Energieberichten, vom Juli 2002.

¹² Zum Beispiel aufgrund veralteter technischer Anlagen und Regelungstechnik.

¹³ Beispielsweise das Kesseltauschprogramm in Schulen.

Energiemanagement der Hochschulen

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg /
Technische Universität Hamburg-Harburg /
Universität Hamburg

Die Hochschulen optimieren ihre Energiekosten nur unzureichend.

Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg hat im Zusammenhang mit einem Energiesparcontracting gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen. Vor der Auftragsvergabe hat sie zudem keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

549. Die Hochschulen sind als netto-veranschlagte Einrichtungen gemäß § 15 Absatz 2 LHO zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Energie verpflichtet. Um dies sicherzustellen, haben sie auch die Aufgaben eines operativen Energiemanagements¹ wahrzunehmen.

Energiemanagement

550. Der Rechnungshof hat sich seit 1999 in verschiedenen Prüfungen zum Energiemanagement geäußert² und u. a. festgestellt, dass damit die Gebäudebetriebskosten erheblich optimiert werden können. Für die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW), die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) und die Universität Hamburg (UHH) hat der Rechnungshof ein Einsparpotenzial von jährlich insgesamt rund 1,7 Mio. Euro bzw. 13 % der jährlichen Energiekosten ermittelt.³ Zur Erschließung dieses Potenzials bedarf es weitergehender sorgfältiger Untersuchungen des energetischen und baulichen Zustands der Gebäude sowie der Betriebsführung. Bisher hat lediglich die HAW dies veranlasst und dazu sowie zur Umsetzung wirtschaftlicher Energiesparmaßnahmen ein Energiesparcontracting initiiert.

*Erhebliche
Kosteneinsparungen durch
Energiemanagement möglich*

¹ Dies umfasst vor allem die Erfassung und Auswertung von Energieverbräuchen, die Kennwertbildung, die Schwachstellenanalyse sowie die Veranlassung von Optimierungsmaßnahmen.

² Jahresbericht 2006, „Energiemanagement“, Tz. 26 ff. (Zusammenfassung der bis dahin erfolgten Prüfungen mit Bezug zum Energiemanagement), und „Energie- und Wasserkosten in Schulen“, Tz. 34 ff.; Jahresbericht 2012, „Energiemanagement der Justizvollzugsanstalten“, Tz. 168 ff.

³ Für die TUHH und die UHH bilden die Energieausweise 2009 und für die HAW das Energiesparcontracting (Tz. 552 ff.) die Grundlagen.

551. In Anbetracht des bisher nicht ausgenutzten Sparpotenzials hat der Rechnungshof

Einsparmöglichkeiten durch energetische Analysen ermitteln

- kritisiert, dass die UHH und die TUHH bisher noch keine entsprechenden Analysen – analog der HAW – eingeleitet haben, und gefordert, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF), zu prüfen, wie das wirtschaftlich erschließbare Einsparpotenzial realisiert werden kann;

Energiecontrolling regelmäßig durchführen

- das unzureichende Energiecontrolling beanstandet; er hat die UHH und die HAW aufgefordert, künftig monatliche Soll-Ist-Vergleiche der Heizenergieverbrauchsdaten durchzuführen, und alle drei Hochschulen aufgefordert, zu prüfen, wie ein Stromverbrauchscontrolling durchgeführt werden soll;

Einsatz der Gebäudeleittechnik optimieren

- die Hochschulen aufgefordert, die Gebäudeleittechnik noch gezielter für Betriebsoptimierungen einzusetzen, der UHH und der HAW hat er darüber hinaus empfohlen, den erforderlichen Weiterbildungsbedarf der Mitarbeiter zu ermitteln und geeignete Schulungen durchzuführen;

Anreizsysteme für die Nutzer einführen

- die UHH aufgefordert, zu prüfen, in welcher Weise ein verbrauchsabhängiges monetäres Anreizsystem verbindlich für alle Bereiche der UHH eingeführt werden kann, um die Motivation der Nutzer zu erhöhen, mit Energie sparsam umzugehen;

Energieeffizienzprogramme auflegen

- die UHH und die TUHH – unter Beteiligung der zuständigen Behörde – aufgefordert, energetische Feinanalysen⁴ für die betriebstechnischen Anlagen durchzuführen und dabei wirtschaftlich geeignete Maßnahmen⁵ zu identifizieren, die im Rahmen von Energieeffizienzprogrammen nach Prioritäten umgesetzt werden sollten.

Energiesparcontracting in der HAW

552. *Jährliche Energiekosteneinsparung von rund 480.000 Euro möglich*

Bei dem von der HAW im September 2012 abgeschlossenen Energiesparcontracting (Tz. 545) hat sich der Contractor verpflichtet, rund 3 Mio. Euro zu investieren.⁶ Er garantiert eine jährliche Energiekosteneinsparung in Höhe von rund 480.000 Euro. Innerhalb der Vertragslaufzeit von zehn Jahren erhält er dafür eine Vergütung von jährlich rund 395.000 Euro, mit der er auch seine Investitionen refinanziert. Die Zahlungen an den Contractor sollen aus den im Erfolgsplan der HAW eingestellten Betriebskosten erfolgen.

⁴ Ziel einer Feinanalyse ist es, belastbare Grundlagen für einen konkreten Maßnahmen- und Investitionsplan zu schaffen. Sie ergeben sich gegenüber groben Annahmen und Schätzwerten u. a. durch gezielte Messungen (zum Beispiel Betriebsdauer von Pumpen und Beleuchtungsanlagen).

⁵ Zum Beispiel Austausch ineffizienter technischer Anlagen, hydraulischer Abgleich der Heizungsanlagen.

⁶ Investitionen u. a. für raumlufttechnische Anlagen, Heizung, Beleuchtung sowie Mess-, Steuer- und Regelungstechnik durch Erneuerung oder Modernisierung; ferner Aufbau eines Mess- und Zählerkonzepts.

Der Wirtschaftsplan 2012 ermächtigte jedoch nicht zu diesen Zahlungen und die HAW hat eine solche nach § 38 Absatz 1 LHO vor Vertragsabschluss notwendige Ermächtigung auch nicht eingeholt.

Vor der Auftragsvergabe hat die HAW zudem keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, sondern die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots im Rahmen des Vergabeverfahrens als ausreichend angesehen. Da entsprechende Investitionsmittel nicht zur Verfügung gestanden hatten, hätte sich nach Ansicht der HAW die Frage einer möglichen Eigenleistung bzw. -finanzierung auch nicht gestellt.

553. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vor Abschluss des Energiesparcontractings, das zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet, keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag und damit gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) verstoßen wurde.

*Verstoß gegen
das Budgetrecht
der Bürgerschaft*

554. Der Rechnungshof hat zudem beanstandet, dass die HAW keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots im Rahmen der Wettbewerbsauswertung ersetzt nicht die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO. Vielmehr ist bereits vor Beginn des Wettbewerbsverfahrens zu prüfen, ob eine Finanzierung durch Private gegenüber der Eigenfinanzierung die wirtschaftlichere Lösung ist.

*Keine angemessene
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

555. Contracting ist grundsätzlich geeignet, Verbesserungen des energetischen Status quo betriebstechnischer Anlagen herbeizuführen. Im Hinblick auf die noch geringen Erfahrungen mit Energiesparcontracting-Maßnahmen hat der Rechnungshof die BWF aufgefordert, nach Abstimmung mit der Finanzbehörde die Hochschulen über die haushaltsrechtlichen Bedingungen für die Veranschlagungen künftiger Energiesparcontracting-Maßnahmen zu informieren.

Stellungnahme der Verwaltung

556. Die BWF und die Hochschulen haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt, die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

Zeitverträge für Bauleistungen (Kleinverträge)

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation / Finanzbehörde /
Bezirksämter / Hamburger Stadtentwässerung AöR

Vor dem Abschluss von Kleinverträgen ist deren Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend geprüft worden. Die Leistungsverzeichnisse, die Anzahl der Vertragspartner sowie die Wertgrenzen für Einzelaufträge entsprechen nicht dem Ziel einer Beschränkung auf regelmäßig wiederkehrende kleine Bauunterhaltungs- bzw. Instandsetzungsarbeiten.

Die Nutzer haben Kleinverträge fehlerhaft angewendet und damit gegen vergabe-, vertrags- oder kassenrechtliche Bestimmungen verstoßen.

557. Kleinverträge sind Rahmenvereinbarungen, mit denen für einen bestimmten Zeitraum die Bedingungen (Leistungspositionen und Preise) für kleine Bauunterhaltungs- und/oder -instandsetzungsarbeiten festgelegt werden. Hierzu schließt eine federführende Dienststelle (im Folgenden als „Aufsteller“ bezeichnet)¹ nach einem Wettbewerbsverfahren einen Kleinvertrag mit mehreren Unternehmen ab. Diese Unternehmen verpflichten sich, für eine Vielzahl von hamburgischen Baudienststellen (im Folgenden „Nutzer“ genannt) die Leistungspositionen zu einheitlichen Preisen auszuführen. Die Leistungen werden mit Einzelaufträgen abgerufen. Die Auftragshöhe der Einzelaufträge ist durch besondere Wertgrenzen eingeschränkt. Ziel der Kleinverträge ist es, eine Vielzahl von Arbeiten zu angemessenen Preisen mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand abzuwickeln.

Insbesondere die Bezirke nutzen Kleinverträge beispielsweise für die Abwicklung kleinerer Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten an Straßen oder Gewässern sowie für die Pflege von Grün- und Erholungsanlagen sowie Straßenbäumen.

¹ Aufsteller sind der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer, die Hamburger Stadtentwässerung AöR, die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie das Bezirksamt Hamburg-Mitte.

Aufstellung von Kleinverträgen

558. Der Rechnungshof hat zur Beseitigung entsprechend von ihm beanstandeter Mängel von den Aufstellern gefordert,
- die Gesamtkosten² eines Kleinvertrags zu ermitteln und den Kosten einer entsprechenden Anzahl von Einzelvergaben gegenüberzustellen. Erst dadurch wird gewährleistet, dass Kleinverträge nur dann erarbeitet und abgeschlossen werden, wenn sie wirtschaftlich sind, *Gesamtkosten eines Kleinvertrags ermitteln*
 - den Gesamtauftragswert³ für jeden Kleinvertrag zu ermitteln, um sicherzustellen, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet werden; bisher hat von den Aufstellern nur die Hamburger Stadtentwässerung AöR den Gesamtauftragswert des von dort aufgestellten „Kleinen Sielbauvertrags“ ermittelt, allerdings noch ohne ein EU-weites Vergabeverfahren durchzuführen, obwohl dieser Vertrag mit rund 10 Mio. Euro den maßgeblichen Schwellenwert überstieg, *Gesamtauftragswert ermitteln*
 - die Leistungsverzeichnisse und die Wertgrenzen für Einzelaufträge zu überprüfen, damit die Anwendung der Kleinverträge auf regelmäßig wiederkehrende kleine Bauunterhaltungs- und -instandsetzungsarbeiten beschränkt wird, sowie *Leistungsverzeichnisse und Wertgrenzen beschränken*
 - die Anzahl der Vertragspartner eines Kleinvertrags auf den für die Bedarfsdeckung erforderlichen Umfang zu beschränken⁴, damit im Wettbewerb um die Aufnahme in einen Kleinvertrag angemessene Preise angeboten werden und Einzelaufträge an alle Vertragspartner erteilt werden können. *Anzahl der Vertragspartner nach Bedarf bestimmen*
559. Die Aufsteller der Kleinverträge haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt, die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

² Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den „Herstellungskosten“ eines Kleinvertrags und den Kosten der Abrufaufträge.

³ Der Gesamtauftragswert ist die Summe aller Abrufaufträge.

⁴ Jahresbericht 2000, „Zeitverträge für Bauleistungen“, Tzn. 262 und 263.

Anwendung von Kleinverträgen in den Bezirksamtern

560. *Einzelaufträge fehlerhaft* Eine große Anzahl von Einzelaufträgen, die auf der Basis von Kleinverträgen erteilt wurden, war fehlerhaft.
- So wurde in den Aufträgen nicht immer
- der vollständige Name des Auftragnehmers aufgeführt,
 - die vertragliche Grundlage, wie zum Beispiel der zutreffende Kleinvertrag, bezeichnet,
 - der Ort der Leistung eindeutig, beispielsweise durch eine Anschrift, benannt sowie
 - Art und Umfang der gewünschten Leistung durch Bezugnahme auf die auszuführenden Tätigkeiten nach dem Kleinvertrag beschrieben.
561. *Auftragsstreuung nicht kontrolliert* Bei der Anwendung der Kleinverträge ist die Streuung der Aufträge an die Vertragspartner nicht von allen Nutzern ausreichend kontrolliert worden. So wurden in einem Einzelfall rund 52 % des Auftragsvolumens für kleine Straßenbauarbeiten an nur ein Straßenbauunternehmen vergeben⁵, obwohl aus Gründen der Nicht-Diskriminierung und zur Vorbeugung von Verfehlungen im Vergabebereich eine gleichmäßige Auftragserteilung unter den Vertragspartnern anzustreben ist.
- Konkrete Einzelaufträge umgangen* Außerdem wurden entgegen der Verpflichtung zur Erteilung von konkreten Einzelaufträgen auf der Basis der Kleinverträge
- Sammelaufträge⁶ sowie
 - Aufträge über den Tageseinsatz einer Kolonne zum Festpreis erteilt.
562. *Zahlungsanordnungen fehlerhaft* Viele Zahlungsanordnungen der Bezirksamter weisen u. a. folgende Mängel auf:
- fehlende Aufträge bzw. Nachweise zu Stundenlohnarbeiten bei den Auszahlungsbelegen,
 - fehlende Sicherungen gegen nachträgliche Veränderungen, weil die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht fest mit dem Auszahlungsbeleg verbunden sind,
 - nur teilweise nachgerechnete Positionen in den Rechnungen oder
 - unvollständige Prüfvermerke.

⁵ Bezirksamt Bergedorf.

⁶ Sammelaufträge sind „Aufträge“, die pauschal erteilt werden. Erst nachträglich werden die durchzuführenden Baumaßnahmen festgelegt und der Auftragsumfang mit mehreren Rechnungen „aufgefüllt“.

563. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert,
- in Einzelaufträgen die Leistung künftig eindeutig und erschöpfend – gegebenenfalls durch Fotos illustriert, wie von einigen Bezirksämtern schon praktiziert – zu beschreiben,
 - die Auftragsstreuung zu verbessern und zu überwachen,
 - Einzelaufträge nur dann zu erteilen, wenn konkrete Baumaßnahmen ausgeführt werden sollen, die genau bezeichnet werden können, und
 - die Rechnungslegungsvorschriften einzuhalten, damit Auszahlungsvorgänge vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet sowie gegen nachträgliche Veränderungen gesichert aufgezeichnet werden.

*Vergabe-,
vertrags- und
kassenrechtliche
Bestimmungen
beachten*

564. Die Bezirksämter haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt, die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen nachzukommen. Sie haben überdies zugesagt zu prüfen, ob spezielle Fortbildungen zu den Rechnungslegungsvorschriften angeboten werden können.

565. Das Bezirksamt Bergedorf hat zur Auftragsstreuung (Tz. 561) vorgetragen, dass viele der Kleinvertragsfirmen wegen der weiten Entfernungen nicht bereit seien, im Bereich des Bezirksamts Kleinaufträge auf der Basis von Kleinverträgen auszuführen.

Da sich die Vertragspartner von Kleinverträgen mit der Aufnahme in einen Kleinvertrag verpflichtet haben, Arbeiten im gesamten Stadtgebiet zu den im jeweiligen Kleinvertrag ausgewiesenen Preisen auszuführen, kann die Weigerung von Unternehmen, Arbeiten im Bereich des Bezirksamts Bergedorf auszuführen, nicht akzeptiert werden.

Der Rechnungshof hat deshalb das Bezirksamt Bergedorf aufgefordert, dem Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer die Vertragspartner aus den Kleinverträgen mitzuteilen, die die Annahme von Aufträgen aus den oben genannten Gründen abgelehnt haben.

Das Bezirksamt Bergedorf hat dies mit der Begründung abgelehnt, dass ihm keine schriftlichen Unterlagen vorlägen. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass der Aufsteller Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer den Verbleib der Unternehmen in den Kleinverträgen überprüfen muss, sofern nicht überzeugend begründet werden kann, dass – entgegen der vertraglichen Verpflichtung – die Übernahme eines Auftrags abgelehnt werden durfte.

Justiz, Inneres und Personal

Aufgabenwahrnehmung und Kostendeckung in Stiftungsangelegenheiten

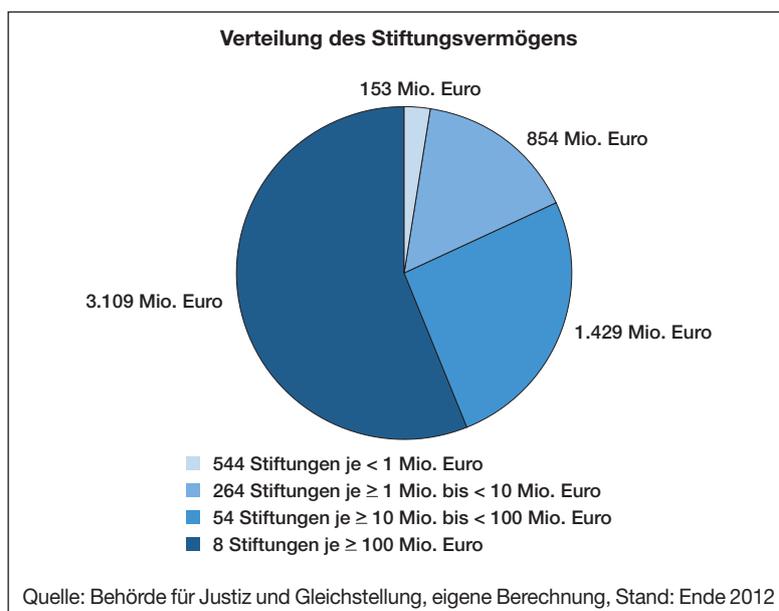
Behörde für Justiz und Gleichstellung

Die Behörde für Justiz und Gleichstellung kommt ihrer Aufgabe nicht nach, alle wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen zeitnah zu prüfen.

Darüber hinaus schöpft die Behörde bestehende Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Kostendeckung nicht aus.

Ziel und Kennzahl im Haushaltsplan müssen für die Stiftungsaufsicht aussagekräftiger werden.

566. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) ist für die Durchführung des Hamburgischen Stiftungsgesetzes (HmbStiftG) und der stiftungsrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches zuständig. Dazu gehören insbesondere die Anerkennung von Stiftungen als rechtsfähig sowie anschließend auf Dauer die allgemeine Rechtsaufsicht und die wirtschaftliche Aufsicht über die rechtsfähigen Stiftungen. Die JB nimmt diese Aufgaben mit elf Bediensteten (entsprechend 9,5 Vollzeitkräften) wahr.
567. Die JB bemüht sich besonders um ein stiftungsfreundliches Klima und um Hamburgs Ruf als „Stiftungshauptstadt“. Sie sieht sich mit Blick auf die Ansiedlung von Stiftungen in einem Wettbewerb um die stiftungsfreundlichsten Bedingungen und dabei in Konkurrenz insbesondere zu den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Ihr Ziel ist es, möglichst viele Stiftungen in Hamburg anzusiedeln.
568. Ende 2012 hatten 1.265 Stiftungen des bürgerlichen Rechts ihren Sitz in Hamburg, davon 1.198 öffentliche und 67 private. Unter allen Ländern weist Hamburg mit Abstand die höchste Stiftungsdichte auf; 2012 lag sie bei 74 Stiftungen je 100.000 Einwohner. Für 870 Stiftungen verfügt die JB über Daten zum Stiftungsvermögen, aus denen sich ein Vermögen dieser Stiftungen in Höhe von rund 5,5 Mrd. Euro ergibt.



Wirtschaftliche Aufsicht über Stiftungen

569. Der wirtschaftlichen Aufsicht der JB unterliegen zwar grundsätzlich alle Stiftungen. Ende 2012 waren allerdings 378 Stiftungen als private Stiftungen (§ 5 Absatz 1 Satz 2 HmbStiftG) oder aufgrund der Inanspruchnahme des Stifterprivilegs (§ 5 Absatz 3 HmbStiftG) nicht verpflichtet, der JB von sich aus Jahresrechnungen vorzulegen. Die verbleibenden 887 wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen müssen ihre Jahresrechnungen der JB jährlich zu bestimmten Terminen vorlegen.

Mahnwesen

570. 2011, 2012 sowie im ersten Halbjahr 2013 hat die JB mit deutlich steigender Tendenz bei durchschnittlich 204 (oder 23 %) der wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen die Vorlage der Jahresrechnung anmahnen müssen, nachdem diese Stiftungen die gesetzlich vorgesehene Frist versäumt hatten. 120 der gemahnten Stiftungen haben in diesem Zeitraum die Vorlagefrist zweimal versäumt, davon 48 Stiftungen sogar in jedem Jahr. Während die JB 2011 nur 2 % der säumigen Stiftungen ein zweites Mal mahnen musste, war dies 2012 bei 15 % notwendig. Die JB hat alle säumigen Stiftungen verspätet, nämlich zwischen vier und acht Monaten nach Ablauf der Vorlagefrist, gemahnt. Dadurch lagen ihr die letzten Jahresrechnungen der Stiftungen durchschnittlich erst ein Jahr nach Fristablauf zur Prüfung vor.
571. Aus der Verpflichtung der Stiftungen zur jährlichen Vorlage ihrer Jahresrechnung nach § 5 Absatz 2 Satz 1 HmbStiftG folgt, dass die JB diese im Regelfall ebenfalls jährlich¹ und zeitnah zu

¹ Begründung zum Entwurf eines Hamburgischen Stiftungsgesetzes (zu § 5 Absatz 2 HmbStiftG), Bürgerschaftsdrucksache 18/1513 vom 21. Dezember 2004, S. 11.

Zeitnahe Prüfung der Jahresrechnungen durch ineffektives Mahnwesen verhindert

diesen Vorlageterminen zu prüfen hat. Nur so kann sie Auffälligkeiten rechtzeitig aufgreifen und über aufsichtsrechtliche Maßnahmen entscheiden. Durch ihre verspäteten Mahnschreiben begibt sich die JB in wesentlichem Umfang der Möglichkeit zeitnaher Prüfung; dies gilt insbesondere für die 120 wiederholt säumigen Stiftungen.

572. Das ineffektive Mahnwesen der JB verstößt gegen ihre stiftungsrechtliche Aufgabe, Jahresrechnungen zeitnah zu prüfen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die JB insbesondere aufgefordert, jede säumige Stiftung künftig unmittelbar nach Ablauf der gesetzlichen Frist an die Vorlage der Jahresrechnung zu erinnern und wiederholt säumige Stiftungen künftig konsequent durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur fristgerechten Vorlage ihrer Jahresrechnungen zu veranlassen.
573. Demgegenüber hat die JB vorgetragen, dass ihr Mahnwesen Schwierigkeiten der Stiftungen bei der fristgemäßen Erstellung der Jahresrechnungen berücksichtige und auch nicht ineffektiv sei, weil sie mit ihren ersten Mahnschreiben 2011 nahezu alle und 2012 immerhin 85 % der säumigen Stiftungen zur Vorlage ihrer Jahresrechnung habe veranlassen können. Außerdem sei in keinem Fall aus einer Fristüberschreitung ein Schaden entstanden.
574. Die JB erkennt, dass sie mit ihrem Mahnwesen bei den 48 beharrlich säumigen Stiftungen keinen Gesetzesvollzug bewirkt hat. Als Aufsichtsbehörde hat sie überdies auf die fristgemäße Vorlage der Jahresrechnungen hinzuwirken, statt mit ihrem Mahnwesen von den Versäumnissen der Stiftungen auszugehen. Die jährliche Vorlage der Jahresrechnungen und deren zeitnahe Prüfung bezwecken, Risiken für das Stiftungsvermögen zu begrenzen. Kann die JB Jahresrechnungen von Stiftungen erst ein Jahr nach Ablauf der Vorlagefrist prüfen, verlängert sie das Entdeckungsrisiko.

Bewältigung der wirtschaftlichen Aufsicht

575. *27 % der wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen ungeprüft* In den Jahren 2011 und 2012 hat die JB die Jahresrechnungen von durchschnittlich 73 % der wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen geprüft. 2011 blieben 246, 2012 noch 223 Stiftungen ungeprüft.
576. Trotz dieses Prüfungsdefizits macht die JB von den in § 5 Absatz 2 Sätze 2 und 4 HmbStiftG vorgesehenen Möglichkeiten (zusammengefasste Prüfung von Jahresrechnungen der hierzu geeigneten Stiftungen) zur Reduzierung ihres Verwaltungsaufwands durch eine risikoorientierte Steuerung des Arbeitspensums keinen Gebrauch.
577. Der Rechnungshof hat als Verstoß gegen § 5 Absatz 1 Satz 1 HmbStiftG beanstandet, dass die JB die wirtschaftliche Beaufsichtigung von Stiftungen in Teilen unterlassen hat. Darüber hinaus hat er kritisiert, dass die Klärung der Frage, ob und inwieweit ein Risikomanagement die Prüfungen erleichtern und verkürzen sowie im

Ergebnis zu einem höheren Erledigungsgrad führen könnte, bisher unterblieben ist. Er hat die JB aufgefordert sicherzustellen, künftig die Jahresrechnungen aller wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen tatsächlich zu prüfen und ihr Aufsichtspensum risikoorientiert zu steuern.

578. Die JB hat geltend gemacht, dass sie neben der Prüfung der Jahresrechnungen anlassbezogen weitere Prüftätigkeiten im Rahmen der wirtschaftlichen Aufsicht vornehmen müsse und ihr System der wirtschaftlichen Aufsicht in den Jahren 2011 und 2012 grundlegend umgestellt und verbessert habe; aufgrund damit verbundener organisatorischer Veränderungen sei es jedoch zu unvermeidbaren Verzögerungen gekommen. Für 2013 prognostiziert die JB die Prüfung der Jahresrechnungen von 690 Stiftungen. Ihrer Ansicht nach ist eine risikoorientierte Steuerung daher nicht erforderlich.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass selbst die von der JB für 2013 in Aussicht gestellten Rechnungsprüfungen bei 690 von 887 wirtschaftlich zu beaufsichtigenden Stiftungen (Tz. 569) nach wie vor nur eine Prüfquote von rund 78 % zur Folge hätten.

Kostendeckung

579. Ein Teil der Amtshandlungen der JB ist gebührenpflichtig. Ein Gebührensatz in der Anlage zur einschlägigen Gebührenordnung² ist, bezogen auf die verursachten Kosten, zu niedrig bemessen.³ Weitere Rahmensätze sind zwar ausreichend bemessen, aber die JB schöpft sie nicht hinreichend aus.⁴ Dass manche ihrer Amtshandlungen auch nach der Anlage zum Gebührengesetz (GebG) gebührenpflichtig sind, war der JB bis zur Prüfung durch den Rechnungshof nicht bekannt. Mehrere Amtshandlungen der JB sind gebührenfähig, aber derzeit gebührenfrei, weil der Senat in der Gebührenordnung oder in der Anlage zum GebG keine gebührenpflichtigen Tatbestände festgelegt hat.⁵ Auch für die Mahnschreiben an Stiftungen wegen der Versäumnis gesetzlicher Vorlagefristen (Tz. 570) konnte die JB die Kosten nicht erstattet verlangen, weil ein entsprechender Gebührentatbestand fehlt.

*Unterlassene
Gebührenerhebung
und fehlende
Gebührentat-
bestände*

580. Obwohl ein Senatsauftrag alle Behörden zur Neueinführung von Gebühren für noch gebührenfreie Amtshandlungen anhält, möchte die JB einzelne Amtshandlungen (insbesondere die ausführliche Beratung öffentlicher Stiftungen und die Prüfung ihrer Jahresrechnung, die Fristverlängerung für die Vorlage der Jahresrechnung, die Erlaubnis, Jahresrechnungen für mehrere Jahre zusammen vorzulegen, sowie Mahnschreiben bei Fristversäumnissen) im Interesse eines stiftungsfreundlichen Klimas und der

² Gebührenordnung für Amtshandlungen auf den Gebieten des Vereins- und des Stiftungsrechts.

³ Aufhebung einer Stiftung oder Genehmigung zur Aufhebung.

⁴ Satzungsänderung von Amts wegen, Erteilung einer Legitimationsbescheinigung sowie Anordnung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen.

⁵ Zum Beispiel Prüfung der Jahresrechnung einer Stiftung; Gestattung, Jahresrechnungen mehrerer Jahre zusammen vorzulegen; Entgegennahme der Anzeige einer Stiftung über die Verlegung ihres Sitzes nach Hamburg.

Ansiedlung weiterer Stiftungen (Tz. 567) auch künftig gebührenfrei vornehmen und damit zugleich verhindern, dass Gebühren die Ertragslage vieler kleiner Stiftungen (Stiftungsvermögen von bis zu 100.000 Euro) belasten.

Die Kosten für gebührenfähige Amtshandlungen, die nicht durch entsprechende Gebühren gedeckt werden, müssen stattdessen aus Haushaltsmitteln finanziert werden.

581. *Verstoß gegen Kostendeckungs- und Einnahmeerhebungsgebot*
- Gebührenrechtliche Entlastung kleiner Stiftungen unbenommen*
- Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen das gebührenrechtliche Kostendeckungsgebot (§ 6 Absatz 1 Satz 2 GebG) und das Einnahmeerhebungsgebot (§ 34 Absatz 2 LHO) beanstandet und die JB aufgefordert, dem Senat eine Anpassung von Gebührensätzen sowie die Neueinführung von Gebühren vorzuschlagen, die die Festsetzung grundsätzlich kostendeckender Gebühren gestatten. Mit Blick auf die strukturell knappe Ertragslage der rund 200 kleinen Stiftungen (Tz. 580) hat der Rechnungshof die JB darauf hingewiesen, dass nach § 6 Absatz 3 GebG in besonderen Fällen aus sozialen Gründen geringere Gebührensätze oder Gebührenbefreiung für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen festgelegt werden dürfen. Eine Aufrechterhaltung der faktischen Gebührenfreiheit für alle Stiftungen würde dagegen unberücksichtigt lassen, dass jedenfalls die 326 Stiftungen mit einem Stiftungsvermögen ab 1 Mio. Euro hinreichend ertragsstark sind, kostendeckende Gebühren für Amtshandlungen der JB zu zahlen. Dies entspricht der Intention des Gebührengesetzgebers.⁶
582. Die JB will dem Senat vorschlagen, die Gebührenordnung anzupassen und dabei überwiegend den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

Ziel und Kennzahlen

583. Der Einzelplan 2 des Haushaltsplans 2013/2014 sieht für die Produktgruppe 233.01, der die Stiftungsaufsicht zugeordnet ist, das Ziel „Förderung des Hamburger ... Stiftungswesens“ vor. Die JB verbindet damit die Wahrung eines stiftungsfreundlichen Klimas und die weitere Ansiedlung von Stiftungen (Tz. 567).
584. *Keine Übereinstimmung gesetzlicher Aufgaben mit Ziel im Haushaltsplan*
- Die Formulierung des Ziels erfasst nach dem Wortlaut nicht die Aufgaben der JB bei der Anerkennung und Rechtsaufsicht, denn Förderung ist ein anderes Ziel als Rechtswahrung. Dem genannten Ziel ist eine Kennzahl mit der Bezeichnung „Beaufsichtigte Stiftungen“ zugeordnet. Die verwendeten Kennzahlwerte „Plan 2013: 1.240“ und „Plan 2014: 1.250“ entsprechen der Gesamtzahl der als rechtsfähig anerkannten Stiftungen mit Rechtssitz in Hamburg (Tz. 568).

⁶ Begründung zur Novellierung des Gebührengesetzes, Bürgerschaftsdrucksache 14/4694 vom 11. Juli 1985, S. 22, wonach die Überwälzung der gesamten Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung auf die Gebührenpflichtigen zur Regel gemacht wird.

585. Kennzahlen sollen schnell, prägnant und in verdichteter Form über das Erreichen von Zielen informieren, für die in der Regel zahlreiche bedeutsame Informationen vorliegen. Sie müssen an Kontinuität ausgerichtet sein, die quantitative Umsetzung sowie den Erfolg der Maßnahmen abbilden und somit das Ausmaß der Zielerreichung erkennen lassen. Ziele und Kennzahlen bilden eine untrennbare Einheit. Eine vom Ziel losgelöste Kennzahl hat meist keinen steuerungsrelevanten Nutzen und kann höchstens als Erläuterung dienen.⁷ Ein Leistungszweck ist in Form der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte darzustellen.⁸
586. Einen Bezug der Kennzahl zu dem im Haushaltsplan genannten Ziel lassen ihre Bezeichnung und die beiden Kennzahlenwerte nicht erkennen. Da die Bewältigung der wirtschaftlichen Aufsicht damit auch nicht abgebildet wird, ist die Kennzahl zugleich im Hinblick auf die der JB obliegende Rechtswahrung bei Anerkennung und Rechtsaufsicht nicht hinreichend aussagekräftig. Ohne eine auf ein zutreffend formuliertes Ziel bezogene Kennzahl und ohne eine ergänzende Kennzahl zur quantitativen Bewältigung der wirtschaftlichen Aufsicht wird Senat und Bürgerschaft die Beurteilungsmöglichkeit vorenthalten, ob und inwieweit die JB bei der Stiftungsaufsicht das gesetzliche Ziel als Leistungszweck erfüllt und die dafür ermächtigten Ressourcen gerechtfertigt sind.
587. Die JB hält die Formulierung des Ziels für geeignet und die Kennzahl für aussagekräftig.

Kennzahl nicht aussagekräftig

Der Rechnungshof hat die JB darauf hingewiesen, dass das im Haushaltsplan genannte Ziel ihre gesetzlichen Aufgaben der Stiftungsüberwachung nicht angemessen abbildet. Er hält es für erforderlich, Zielbeschreibung und Kennzahl den gesetzlichen Aufgaben anzupassen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁷ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen“ vom 19. November 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/8051 vom 1. Dezember 2010), Tz. 81 ff.

⁸ Vgl. Artikel 1 § 16 Absatz 1 Satz 3 und Artikel 40 §§ 1 und 2 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503) sowie Teil A Nr. 4.1.2 und Teil B zu § 16 (Leistungszweck) der Begründung des Senats zu dem Gesetzentwurf (Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013).

Zahlstellen der Amtsgerichte

Behörde für Justiz und Gleichstellung

Die Behörde für Justiz und Gleichstellung hat über Jahre getroffene gleichartige Beanstandungen der Vorprüfungsstelle nicht genutzt, die Einhaltung der Vorschriften für das Kassen- und Rechnungswesen bei den Zahlstellen der Amtsgerichte dauerhaft sicherzustellen.

588. Die zuständige Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat im Auftrag des Rechnungshofs die Zahlstellen der Amtsgerichte Hamburg, Hamburg-St. Georg, Hamburg-Altona, Hamburg-Blankenese, Hamburg-Barmbek, Hamburg-Wandsbek, Hamburg-Bergedorf und Hamburg-Harburg für den Zeitraum von März 2006 bis August 2013 vierundzwanzigmal unvermutet geprüft.
589. Dabei hat sie insgesamt 56 teils – auch wiederholt – nur bei einzelnen Zahlstellen, überwiegend aber bei mehreren aufgetretene Mängel festgestellt und bei der Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) beanstandet. Lediglich fünf Prüfungen blieben ohne Beanstandungen. Die mehrfach aufgetretenen Mängel beziehen sich insbesondere auf nicht korrekte Listen der Anordnungsbefugten, den mangelhaften Umgang mit Schlüsseln oder Codes für Tresore und Alarmanlagen sowie die nicht ordnungsgemäße Führung von Kontoauszügen und Kontogegenbüchern bzw. die nicht den Vorschriften entsprechende Fertigung von Schwebepostenzetteln und Tagesabschlüssen.
590. Die JB hat es versäumt, aufgrund der Prüfungserkenntnisse wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um wiederholt bzw. gleichartig aufgetretene Mängel abzustellen.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Mängel nunmehr dauerhaft abzustellen und für die künftige Beachtung der Zahlstellenbestimmungen Sorge zu tragen.

591. Die JB hat die Beanstandungen anerkannt und will u. a.
- Schulungsmaßnahmen durchführen,
 - die Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse jährlich abgleichen sowie die Anordnungsbefugnisse künftig in einer Datenbank verwalten und
 - einen Qualitätszirkel der Zahlstellenaufsichtsbeamten und der Justizkasse einrichten.

Beschaffung von Bekleidung bei der Feuerwehr

Behörde für Inneres und Sport

Die länderübergreifende zentrale Beschaffung von Dienstkleidung eröffnet deutliches Einsparpotenzial.

Die Geschäftsprozesse zur Beschaffung bei der Feuerwehr müssen verbessert werden.

592. Die Feuerwehr hat sich 2012 erneut mit einem Rahmenvertrag zur Sicherstellung der Versorgung der Angehörigen der Feuerwehr mit Dienst-, Schutz- und Rettungsdienstbekleidung sowie Schutzausrüstung und Jugendfeuerwehrbekleidung an einen privaten Alleinlieferanten gebunden; das Beschaffungsvolumen betrug 2011 rund 2,2 Mio. Euro. Die Polizei beschafft die Dienst- und Schutzkleidung für ihre Bediensteten seit 2004 hingegen gemeinsam mit den anderen norddeutschen Ländern über den Landesbetrieb „Logistikzentrum Niedersachsen“ (LZN) im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Beschaffung

593. Der Rechnungshof hat die Beschaffungspreise vergleichbarer Artikel für Polizei und Feuerwehr wie etwa Hemden, Hosen, Krawatten und Sportbekleidung verglichen. Für 8.664 Bekleidungsstücke hat die Feuerwehr im Jahr 2011 knapp 60.000 Euro mehr als die Polizei ausgegeben.
594. Vor der Neuausschreibung der Bekleidungsversorgung im Jahr 2012 hat die Feuerwehr nicht ausreichend andere Möglichkeiten geprüft, wie insbesondere, passende Artikel über das LZN zu beziehen. So hat der bisherige Rahmenvertragslieferant als einziger Bieter bei der Neuausschreibung den Zuschlag erhalten. Seine gegenüber dem früheren Rahmenvertrag gestiegenen Angebotspreise haben dazu geführt, dass auf Basis der Jahresverbrauchsätze und unverändertem Abforderungsverhalten rechnerisch eine Mehrausgabe in Höhe von rund 340.000 Euro in Aussicht genommen werden musste.¹
595. Der Rechnungshof hat – wie bereits 2001² – beanstandet, dass die Feuerwehr nicht ausreichend geprüft hat, ob eine alternative Beschaffungsform – wie die Beschaffung über das LZN – geboten und möglich gewesen wäre. Er hat die Behörde für Inneres und Sport (BIS) aufgefordert, eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sicherzustellen.

Alternative Beschaffungsform nicht ausreichend geprüft

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/7804 vom 3. Mai 2013.

² Vgl. Jahresbericht 2001, „Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Ausstattungsgegenständen bei Polizei und Feuerwehr“, Tz. 75.

596. Die BIS hat erklärt, dass seit der Vergabe des Bekleidungswesens an einen privaten Dienstleister bei der Feuerwehr keine eigenen personellen Ressourcen mehr zur Verfügung stünden, um die weggefallenen Dienstleistungen wieder erbringen zu können. Würden Artikel über mehrere Wege beschafft, wäre dies mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden, der auch zusätzliche Personalressourcen erfordern würde. Darüber hinaus würde der private Dienstleister bei reduziertem Sortiment die Logistikaufschläge auf die Preise der verbleibenden Artikel umlegen und diese damit für die BIS verteuern. Nach der Vergabe des Bekleidungswesens für den Zeitraum von Anfang 2013 bis Ende 2016 habe die Feuerwehr im Juni 2013 erneut einen Auftrag zur Aufgabenanalyse im Bekleidungswesen erteilt; der Abschlussbericht solle bis spätestens Ende September 2014 vorliegen.

597. Der Rechnungshof erachtet – auch angesichts gestiegener Bekleidungskosten bei der Feuerwehr – eine einheitliche Beschaffung vergleichbarer Artikel für die Ämter der BIS als Vorgehensweise mit dem deutlichsten Einsparpotenzial.

Die BIS will den durch ein – inzwischen abgeschlossenes – Projekt eingeschlagenen Weg eines einheitlichen Einkaufsverfahrens weiterverfolgen.

Wareneingangskontrolle

*Keine
ordnungsgemäße
Warenkontrolle*

598. Die Qualitätskontrollen bei der Feuerwehr sind unterschiedlich: Soweit in Ausnahmefällen die Ware zentral angeliefert wird, wird sie bei der Eingangskontrolle mit der „Technischen Artikelbeschreibung“, einem Bestandteil des Rahmenvertrags, abgeglichen, was bei Abweichungen zu Reklamationen gegenüber dem Rahmenvertragslieferanten führt. Bei der regelhaften Selbstabholung aus seinem Ladengeschäft oder der Einzelversandlieferung zum Beispiel an Feuer- und Rettungswachen nehmen die jeweiligen Feuerwehrangehörigen die Eingangskontrolle selbstständig vor. Die „Technische Artikelbeschreibung“ steht ihnen dabei nicht zur Verfügung. Dadurch kennen die Bediensteten, denen Bekleidung geliefert wird, die einzuhaltenden Qualitätsanforderungen überwiegend nicht. Die zuständige Abteilung der Feuerwehr hat keinen Überblick über die Ausprägung und Häufung von Mängeln. Somit kann die Feuerwehr nicht insgesamt beurteilen, ob und inwieweit die Ware ordnungsgemäß geliefert wurde, womit ihr die Grundlage fehlt, Konsequenzen aus der Lieferung mangelhafter Bekleidung zu ziehen.

599. Der Rechnungshof hat der BIS eine Überprüfung des Eingangskontrollsystems auf Verbesserungsmöglichkeiten empfohlen.

Die BIS strebt an, das Verfahren der Wareneingangskontrolle zu verbessern.

Rechnungsbearbeitung

600. Der Geschäftsprozess der gesamten Rechnungssachbearbeitung bei der Feuerwehr erwies sich als verbesserungswürdig. Die Rechnungen gingen bei verschiedenen Organisationseinheiten ein, mussten mit den Lieferscheinen zusammengeführt und sodann der zentralen Buchhaltung übersandt werden. Durch an verschiedenen Schnittstellen eintretende Zeitverzögerungen und aufgrund der Personalsituation in ihrer Buchhaltung konnte die Feuerwehr eingeräumte Skonti nicht nutzen. Eine Stichprobe aus den Buchungen aller Kosten aus Verwaltungstätigkeit ergab hochgerechnet auf das gesamte Auftragsvolumen von rund 25 Mio. Euro einen finanziellen Nachteil von bis zu 500.000 Euro pro Jahr.

*Finanzieller
Nachteil durch
nicht genutzte
Skonti*

Der Rechnungshof hat die Nichtinanspruchnahme von Skonti als Verstoß gegen §§ 7 und 34 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften beanstandet und gefordert, den Geschäftsprozess zu optimieren.

Die BIS will die Optimierung der Geschäftsprozesse insgesamt weiterverfolgen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Beihilfearbeitung im Zentrum für Personaldienste

Personalamt

Steigende Antragszahlen, eine unzureichende Personalausstattung und ein zu komplexes Beihilferecht führen seit Jahren zu Rückständen im Fachbereich Beihilfe.

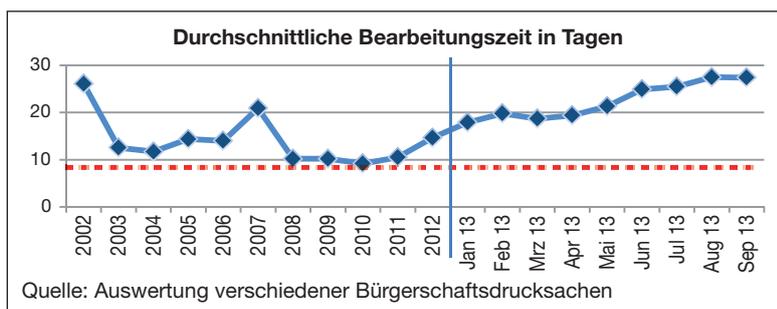
Bei der Leistung von Überstunden zur Abarbeitung der Rückstände wurde mehrfach gegen gesetzliche und tarifvertragliche Vorschriften verstoßen. Das Zentrum für Personaldienste hat dabei zugelassen, dass Langzeiterkrankte unmittelbar nach Rückkehr in den Dienst wieder Überstunden geleistet haben.

Die Qualität der Antragsbearbeitung weist Mängel auf, die die Beihilfeausgaben erhöhen können.

Das Beihilferecht muss vereinfacht werden.

601. Aktive Bedienstete und Versorgungsempfänger der Freien und Hansestadt Hamburg sowie deren berücksichtigungsfähige Angehörige haben insbesondere zu Aufwendungen in Krankheits- und Pflegefällen Anspruch auf Beihilfen nach § 80 Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG) in Verbindung mit der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (HmbBeihVO). Das Zentrum für Personaldienste (ZPD) ist zuständig für die Festsetzung und Auszahlung der Beihilfen. Das ZPD ist ein Landesbetrieb nach § 26 LHO, der vom Personalamt beaufsichtigt wird. Jährlich werden rund 300.000 Beihilfeanträge gestellt. Der Fachbereich Beihilfe war 2012 mit Personal im Umfang von 53 Vollzeitäquivalenten für die Beihilfesachbearbeitung ausgestattet.

Die Vorgabe für die Bearbeitungsdauer eines Beihilfeantrags beträgt zehn Arbeitstage.¹ Die durchschnittlichen Bearbeitungstage haben sich seit 2002 wie folgt entwickelt:



¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3274 vom 2. September 2003.

Die Vorgabe ist in vier Jahren knapp erreicht, in den übrigen überschritten worden. 2013 verschlechterte sich die Situation zunehmend.

*Bearbeitungs-
dauer seit Jahren
zu hoch*

602. Die Antragsmenge hat sich seit 2002 um rund 58.000 Anträge (27 %) erhöht. Bei einem täglichen Bearbeitungsvolumen von ca. 1.100 Anträgen lagen Anfang 2011 rund 11.000 unbearbeitete Anträge vor.² Im August 2013 stieg die Zahl auf über 25.000.³

Als Ursachen für die Rückstände werden neben der steigenden Antragsmenge beispielsweise

- ein erhöhtes Beschwerdeaufkommen aufgrund von steigenden Bearbeitungszeiten in der Beihilfebearbeitung,
- vermehrte Nachberechnungen wegen Mängeln in der Antragsbearbeitung,
- die erhöhte Fehlzeitenquote der Mitarbeiter im Fachbereich Beihilfe⁴,
- die hohe Fluktuation des Personals in der Beihilfebearbeitung und
- zeitliche Belastungen durch Neuorganisationen und Projekte

vom ZPD genannt.

Überstunden und Mehrarbeit

603. Zur Bewältigung der Rückstände und zum Erreichen der vorgegebenen Bearbeitungsdauer sind im ZPD mindestens seit 1999 Über- bzw. Mehrarbeitsstunden⁵ geleistet worden.⁶ Diese sind nicht im Sinne der tarif- und beamtenrechtlichen Vorschriften angeordnet, sondern „auf freiwilliger Basis“ erbracht worden.

Höchstarbeitszeit

604. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dabei die zulässige Höchstarbeitszeit nach dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) bzw. der Arbeitszeitverordnung (ArbzVO) in Verbindung mit dem HmbBG in den Jahren 2005 bis einschließlich 2012 mehrfach überschritten wurde.

² Eine Anzahl von 5.000 bis 7.000 unbearbeiteter Anträge sieht das ZPD als üblichen Vorrat zur Steuerung der Auslastung an.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/9619 vom 22. Oktober 2013.

⁴ Der Krankenstand bei den Beihilfesachbearbeitern lag 2011 und 2012 bei rund 10 %, der Durchschnitt bei den Landesbetrieben liegt bei 7,4 %. Bürgerschaftsdrucksache 20/8361 vom 18. Juni 2013, Personalbericht 2013.

⁵ Bei Tarifbeschäftigten sprechen die einschlägigen Regelungen von Überstunden, bei Beamten von Mehrarbeit. Im Folgenden wird einheitlich der Begriff Überstunden verwendet.

⁶ In der Zeit von 2005 bis 2012 sind insgesamt rund 66.300 Überstunden ausbezahlt worden.

Zulässige und geleistete Über-/Mehrarbeitsstunden auf Grundlage des ArbZG und der ArbzVO								
	Jahr							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zulässige Überstunden Tarifbeschäftigte	456	456	432	432	432	432	432	432
geleistet Mitarbeiter 1	336	468	296	500	216	236	150	278
Mitarbeiter 2	146,6	260	348	740	420	536	456	318
Mitarbeiter 3	684	/	40	200	/	/	322	/
Mitarbeiter 4	729	604	524	724	260	196	144	263
Mitarbeiter 5	780	1.260	676	1.060	416	640	540	480
Mitarbeiter 6	/	/	/	/	/	560	548	383
Mitarbeiter 7	/	/	/	/	188	532	557	65
Mitarbeiter 8	596	572	416	268	108	/	/	/
Mitarbeiter 9	424	492	368	672	192	64	/	/
Mitarbeiter 10	/	/	44	76	88	556	599	141
Mitarbeiter 11	/	/	/	880	316	/	/	/
Zulässige Mehrarbeitsstunden Beamte	520	520 / 416						
geleistet Mitarbeiter 12	768	924	516	164	336	508	308	296
Mitarbeiter 13	880	976	692	832	416	416	67	/
Mitarbeiter 14	600	768	208	/	/	/	/	267
Mitarbeiter 15	/	/	/	/	68	580	335	/

Quelle: Auswertung PAISY-Lohnkonten

*Deutliche
Verstöße gegen
die zulässige
Höchstarbeitszeit*

Bei 15 Mitarbeitern ist die Höchststarbeitszeit in 37 Fällen teilweise deutlich überschritten worden. In 19 der 37 Fälle hat eine Überschreitung der jährlichen Höchststarbeitszeit von mehr als 200 Stunden vorgelegen. Einer der Mitarbeiter hat in zwei Jahren jeweils mehr als 1.000 Überstunden geleistet, das entspricht mindestens 125 zusätzlichen Arbeitstagen.

605. Verstöße gegen die zulässige Höchststarbeitszeit sind gemäß § 22 Absatz 1 Nr. 1 ArbZG ordnungswidrig. Der Rechnungshof hat deshalb das Personalamt in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde des ZPD und oberste Dienstbehörde umgehend über seine Feststellungen in Kenntnis gesetzt.

Der Rechnungshof hat die Überschreitung der Höchststarbeitszeit beanstandet. Alle über die Höchststarbeitszeit hinausgehenden Überstunden hätten nicht geleistet werden dürfen. Sowohl die Führungskräfte im ZPD als auch die abrechnende Personalstelle hätten diese Verstöße bemerken und weitere Verstöße verhindern müssen.

Langzeiterkrankte

606. Von den 85 Mitarbeitern, die im Betrachtungszeitraum von 2005 bis einschließlich 2012 Überstunden geleistet haben, waren 17 (20 %) innerhalb von zwölf Monaten mehr als 42 Kalendertage erkrankt. Sie waren damit Langzeiterkrankte im Sinne des § 84 Absatz 2 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (SGB IX). Acht dieser Mitarbeiter sind in mehreren Jahren langzeiterkrankt gewesen.

In einem Fall hat ein Mitarbeiter in jedem der acht Jahre Überstunden im dreistelligen Bereich geleistet. Dabei wurde in mehreren Jahren gegen die Höchstarbeitszeitgrenzen nach dem ArbZG verstoßen. Diese Person ist in sechs der acht Jahre langzeiterkrankt gewesen. Sie hat beispielsweise in einem Jahr 604 Überstunden geleistet, während sie im gleichen Jahr an 111 Tagen erkrankt war.

Überstundenleistung auch durch Langzeiterkrankte

607. Ein Zusammenhang zwischen der Leistung von Überstunden einerseits und den zum Teil mehrmonatigen Erkrankungen im Kalenderjahr andererseits drängt sich auf. Es liegen Verstöße gegen die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und Dienstherrn vor, wenn ein Mitarbeiter trotz bestehender Langzeiterkrankung wiederholt zur Leistung von Überstunden herangezogen wird, selbst wenn dies auf „freiwilliger Basis“ geschieht.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem ZPD die Missachtung der Fürsorgepflicht beanstandet.

Bearbeitungsqualität

608. Der Rechnungshof hat 529 Beihilfefälle⁷ auf die Bearbeitungsqualität hin überprüft und in rund 1/3 der geprüften Fälle Qualitätsmängel festgestellt und beanstandet.

Angaben in den Beihilfeanträgen sind nicht geprüft oder im Bearbeitungsprogramm nicht dokumentiert worden, womit die grundsätzliche Prüfung der Beihilfeberechtigung bzw. der Höhe des Bemessungssatzes unterblieben ist. Des Weiteren ist die bei den Beamten in Abzug zu bringende Kostendämpfungspauschale häufig falsch berechnet worden. Eine hohe Bearbeitungsqualität, die sich das ZPD u. a. als strategisches Unternehmensziel gesetzt hat, ist damit nicht gewährleistet. Nachteile für den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg werden in Kauf genommen.

Hohe Bearbeitungsqualität nicht gewährleistet

609. Einer der Gründe für die Fehlerhäufigkeit liegt in der in der Freien und Hansestadt Hamburg sehr ausdifferenzierten Beihilferegelung, die mehr Einzelprüfungen erfordert als in vielen anderen Bundesländern.

Die Einzelfallgerechtigkeit der Leistungen steht regelmäßig in einem Spannungsverhältnis zur Vereinfachung der Bearbeitung. Die komplexe Berechnung der Eigenbeteiligung an den Kosten

⁷ Repräsentative Stichprobe aus 82.076 abgerechneten Beihilfefällen im 1. Quartal 2012.

für Arznei- und Verbandmittel oder die über zehn Stufen differenzierte Kostendämpfungspauschale zeigen beispielhaft, dass in der Freien und Hansestadt Hamburg – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – oft die Einzelfallgerechtigkeit statt der Bearbeitungsvereinfachung im Vordergrund steht.

Personalbedarf

*Personal-
ausstattung nicht
ausreichend*

610. Die seit Jahren bestehenden Rückstände haben zu einer Abwärts-spirale geführt: Bei der Bearbeitung kommt es zu Qualitätsmängel-n, die zu Korrekturanträgen und damit zu weiter steigenden Antragszahlen und steigenden Rückständen führen. Es spricht viel dafür, dass der deshalb weiter zunehmende Arbeitsdruck mit regelmäßigen Überstunden einschließlich der Überschreitung der Höchst-arbeitszeitgrenzen die erhöhte Krankheitsquote und auch die hohe Fluktuationsquote gefördert hat, wodurch wiederum weitere Rückstände ausgelöst wurden. Die dargestellten Feststel-lungen belegen, dass der Fachbereich Beihilfe unter den gegen-wärtigen Rahmenbedingungen personell nicht hinreichend ausge-stattet ist.
611. Das ZPD hat in seinen Wirtschaftsplänen seit Jahren dargestellt, dass durch Einsparungen Aufgaben nicht mehr in ausreichender Qualität wahrgenommen werden können. Diese Wirtschaftspläne sind vom Verwaltungsrat des ZPD gebilligt worden, der sich die-se Einschätzung damit zu eigen gemacht hat. Gleichwohl hat der Verwaltungsrat den Konflikt nicht gelöst und ist insofern seiner Steuerungs- und Aufsichtsfunktion nicht gerecht geworden.
612. Der Rechnungshof hat das Personalamt aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass der Fachbereich Beihilfe personell so ausgestat-tet wird, dass er seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Zur Festlegung der erforderlichen Personalausstattung hat der Rechnungshof das ZPD aufgefordert, eine realistische Personal-bedarfsermittlung durchzuführen. Der Rechnungshof hat über-dies gefordert, noch im laufenden Jahr 2013 die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auf die Anordnung von Überstunden als dauerhaftes Instrument verzichtet werden kann. Der Rechnungs-hof hat angeregt, Rechtsvereinfachungen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands vorzunehmen.

Stellungnahme der Verwaltung

613. Das Personalamt und das ZPD haben die Forderungen des Rech-nungshofs anerkannt und deren Umsetzung zugesagt.

Finanzen und Steuern

Steuerlich irrelevante Tätigkeiten (Liebhaberei)

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Soweit es bei Verlusten aus Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit Anhaltspunkte dafür gibt, dass Steuerpflichtige nicht wie gewinnorientiert tätige Unternehmer wirtschaften, gilt es zu verhindern, dass die Verluste mit anderweitigen positiven Einkünften verrechnet werden. Aufgrund komplizierter Vorgaben der Rechtsprechung sind die Anforderungen an die Ermittlung und die rechtliche Würdigung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts hoch. Diesen Anforderungen sind die Finanzämter häufig nicht gerecht geworden.

Arbeitshilfen, eine wirksamere Dienstaufsicht vonseiten der Sachgebietsleitungen und konkretere rechtliche Vorgaben als Orientierung für die Praxis könnten den festgestellten Mängeln entgegenwirken.

614. Der Einkommensteuer unterliegen nur Einkünfte aus den sieben im Einkommensteuergesetz (EStG) genannten Einkunftsarten. Generelle Voraussetzung für die Besteuerung von Einkünften ist die Absicht der Steuerpflichtigen, einen Gewinn bzw. einen Einnahmenüberschuss zu erzielen. Fehlt es hieran, sind die Einkünfte steuerlich irrelevant. Da es im Kern um persönlich motivierte Aktivitäten geht, ist schon vor mehr als 80 Jahren der Begriff der Liebhaberei zum Synonym für Betätigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht geworden. Praktische Bedeutung hat die Frage nach der Gewinnerzielungsabsicht, wenn Steuerpflichtige Verluste geltend machen, deren Verrechnung mit anderweitigen positiven Einkünften zu einer unter Umständen signifikanten Minderung der Steuer Schuld führen würde.
615. Die Gewinnerzielungsabsicht wird als innere Tatsache verstanden, die anhand äußerer Merkmale zu beurteilen ist. Entscheidend ist, ob sich Steuerpflichtige so verhalten wie Unternehmer, deren primäres Ziel das Erwirtschaften eines Gewinns ist. So kann es zum Beispiel auf ein schlüssiges Betriebskonzept oder im Fall des wirtschaftlichen Misserfolgs auf eine alsbaldige Umstellung oder Einstellung des Betriebs ankommen. In letzter Konsequenz ist entscheidend, ob – bezogen auf die gesamte Dauer der Betätigung – im Beurteilungszeitpunkt ein Totalgewinn bzw. ein Totalüberschuss erwartet werden kann.

Verluste nach Aufnahme einer gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit (Anlaufphase)

616. Sogenannte Anlaufverluste sprechen in der Regel nicht gegen die Gewinnerzielungsabsicht von Steuerpflichtigen.¹ Deshalb kann die Steuer in den ersten Jahren zumeist endgültig festgesetzt werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das Finanzamt Anhaltspunkte hat, die gegen die in der Anfangsphase vermutete Gewinnerzielungsabsicht sprechen. Bestehen insoweit Zweifel, ohne dass schon abschließend entschieden werden könnte, kann das Finanzamt die Steuer zunächst nur vorläufig festsetzen. Sobald die Zweifel ausgeräumt sind, muss die endgültige Steuerfestsetzung nachgeholt werden. Gelingt es dem Finanzamt, die in der Anlaufphase geltende Vermutung der Gewinnerzielungsabsicht zu widerlegen, bleiben die geltend gemachten Verluste endgültig ohne Einfluss auf die Steuerfestsetzung.

Unzureichende Prüfung der Voraussetzungen für Regelvermutung der Gewinnerzielungsabsicht

617. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei Aufnahme einer Geschäftstätigkeit hinsichtlich der genannten Punkte in aller Regel keine substantiierte Prüfung stattgefunden hat. Weder bei von Beginn an endgültiger noch bei von Beginn an vorläufiger Steuerfestsetzung wurden die Gründe für die jeweilige Entscheidung vermerkt. Ebenso wenig wurde aktenkundig, warum vorläufige Steuerfestsetzungen stets zugunsten und nie zulasten des Steuerpflichtigen ausfielen. Die durchgängige Praxis, Verluste vorläufig zu berücksichtigen, anstatt sie vorläufig außer Acht zu lassen, war insbesondere dann problematisch, wenn die verlustbringende Tätigkeit in auffälliger Nähe zu den persönlichen Interessen und Neigungen der Steuerpflichtigen stand.

Keine ausreichende Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls

Exemplarisch ist auf den Fall eines Seglers hinzuweisen, der die Unterhaltungsaufwendungen für seine Yacht geltend machte, ohne aus deren Vercharterung auch nur halbwegs kostendeckende Erlöse zu erwirtschaften. Auch der nebenberufliche „Golfprofi“, der erhebliche Reisekosten zu Golfturnieren im Ausland geltend machte, ohne dass er Preisgelder in annähernd gleicher Höhe vereinnahmte, gehört in diese Fallgruppe. In derartigen Fällen wäre es durchaus angezeigt gewesen, die in der Anlaufphase regelhaft vermutete Gewinnerzielungsabsicht zu widerlegen und im Vorgriff darauf schon bei der vorläufigen Steuerfestsetzung auf eine Berücksichtigung der geltend gemachten Verluste zu verzichten.

Regelungen und Arbeitshilfen bereitstellen und Dokumentation von Entscheidungsprozessen verbessern

618. Der Rechnungshof führt die Versäumnisse darauf zurück, dass für die Bearbeitung weder bindende Arbeitsvorgaben noch sonstige Anleitungen zur Verfügung stehen, die dazu anhalten, die schon für den ersten Veranlagungszeitraum nach Aufnahme einer Tätigkeit anstehenden Klärungen vorzunehmen. Er hat deshalb nach dem Vorbild anderer Länder entsprechende Regelungen und Arbeitshilfen gefordert und auch hinsichtlich der Dokumentation von Entscheidungsprozessen Verbesserungen angeregt. Schließlich sollte in Fällen mutmaßlicher Nähe der Betätigung zu den persönlichen Interessen und Neigungen der Steuerpflichtigen restriktiver gehandelt werden.

¹ Etwas anderes gilt nur bei sogenannten Verlustzuweisungsgesellschaften.

Fortdauer der Verluste nach der Anlaufphase

619. Mit dem Ablauf der betriebsspezifischen Anlaufphase entfällt die Regelvermutung, dass Steuerpflichtige mit Gewinnerzielungsabsicht tätig sind. Erwirtschaften Steuerpflichtige weiterhin Verluste, muss erstmals frei von dieser Vermutung geprüft werden, ob sie Geschäfte wie am ökonomischen Erfolg Interessierte betreiben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Überprüfung, für die ein drei Jahre nach Geschäftsbeginn einsetzbares Muster-schreiben zur Verfügung steht, in aller Regel nicht oder zumindest nicht zeitgerecht stattfindet. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter entschieden nach eigenem Ermessen, ob und gegebenenfalls wann sie die Gewinnerzielungsabsicht überprüften. Abwartend verhielten sie sich insbesondere dann, wenn sie mit Einwendungen der Steuerpflichtigen rechneten oder die Verlustphasen durch vereinzelte Geschäftsjahre mit mehr oder minder geringfügigen Gewinnen unterbrochen wurden.
620. Der Rechnungshof hat gefordert, für die Prüfung dieser Fälle ebenfalls klare Vorgaben zu machen und insbesondere die Zeitpunkte der Überprüfung verbindlich zu regeln. Zugleich sollte die zeitgerechte Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht im Rahmen der jeweils anstehenden Steuerfestsetzung durch einen (nach Möglichkeit IT-gestützten) Zeichnungsvorbehalt der zuständigen Sachgebietsleitung abgesichert werden.

Keine oder keine zeitgerechte Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht nach der Anlaufphase

Klare Prüfungsvorgaben und verbindliche Regelung der Prüfungszeitpunkte notwendig

Späterer Wegfall der Gewinnerzielungsabsicht

621. Bei Steuerpflichtigen, die ihrer gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit stets mit Gewinnerzielungsabsicht nachgegangen sind, kann eine spätere längere Verlustperiode – etwa bei altersbedingter Rückführung der Tätigkeit – ein Indiz für den nachträglichen Wegfall der bisherigen Gewinnorientierung sein. Eine solche Konstellation ist insbesondere bei Freiberuflern anzutreffen, die ihre Tätigkeit auch im vorgerückten Alter noch fortführen, ohne bei eingeschränktem Geschäftsumfang weiterhin kostendeckende Erlöse zu erzielen.
622. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass hierauf allenfalls ansatzweise, zumeist aber gar nicht reagiert worden ist. Dies galt auch für extrem gelagerte Einzelfälle, bei denen sich ohne Weiteres der Gedanke hätte aufdrängen müssen, dass die ursprünglich gewinnbringende Tätigkeit nicht mehr mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird. In einem dieser Fälle wurden seit 19 Jahren (mit einmaliger Unterbrechung) Verluste im Umfang von 80.000 Euro erwirtschaftet, ohne dass das Finanzamt auf den Gedanken kam, der Verrechnung mit den positiven Einkünften des Ehepartners Einhalt zu gebieten. In einem anderen Fall liefen sogar Verluste im Umfang von knapp 200.000 Euro auf, ohne dass sich im Finanzamt Zweifel an der Gewinnerzielungsabsicht regten. Erst als der Steuerpflichtige im inzwischen zehnten Verlustjahr weitere 40.000 Euro als Verlust geltend machte, kam es zu Nachfragen. Am Ende stand eine Absprache, der zufolge der Steuerpflichtige auf die Geltendmachung künftiger Verluste verzichtete, nachdem sich das Fi-

Unzureichende Reaktion auf längere Verlustperioden nach ursprünglicher Gewinnorientierung

nanzamt bereit erklärt hatte, den zunächst problematisierten Verlust doch noch anzuerkennen. Der steuerwirksame Gesamtverlust aus zehn Wirtschaftsjahren betrug mithin rund 240.000 Euro.

623.
*„Herauswachsen“
aus der Phase
gewinnorientierter
Betätigung durch
IT-gestützte Zeit-
reihe der Verluste
hervorheben*

Fälle, die aus der Phase gewinnorientierter Betätigung „herauswachsen“, sind erst im Nachhinein als solche zu erkennen. Das erschwert die sachgerechte Bearbeitung wie auch die Entwicklung praktikabler Lösungsansätze. Der Rechnungshof hat gefordert, in bestimmten Fällen Verluste IT-gestützt in einer Zeitreihe zu erfassen, um länger andauernde Phasen einer negativen Geschäftsentwicklung hervorzuheben. Außerdem sollten auch für diese Fälle praxisgerechte Handlungsanweisungen zur Verfügung stehen.

Abschließende Prüfung nach zunächst vorläufiger Steuerfestsetzung

624.
*Prüflisten kritischer
durchsehen und
Sachaufklärung
durchsetzen*

In verschiedenen Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Jahressteuer über Jahre hinweg vorläufig festgesetzt wurde, ohne dass die Finanzämter erkennbar überprüften, ob das Handeln mit Gewinnerzielungsabsicht tatsächlich noch ungewiss war. Die Versäumnisse lassen darauf schließen, dass die einschlägige Prüfliste ihrem Zweck nicht immer gerecht geworden ist. Der Rechnungshof hat von den Sachgebietsleitungen eine kritischere Durchsicht der ihnen zugeleiteten Prüflisten wie auch bei Bedarf die Durchsetzung der nötigen Sachaufklärung gegenüber den Bearbeiterinnen und Bearbeitern gefordert. Darüber hinaus hat er empfohlen, die Gründe für die begrenzte Wirksamkeit eines Zeichnungsvorbehalts zu ermitteln, der unabhängig von den Prüflisten eine Kontrolle ermöglichen soll.

625.
*Ersatz vorläufiger
durch endgültige
Steuerfestsetzun-
gen ohne substan-
zielle Prüfung*

In einer Reihe von Fällen wurden vorläufige durch endgültige Steuerfestsetzungen ersetzt, ohne dass zuvor eine substanzielle Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht stattgefunden hatte. Geltend gemachte Verluste wurden damit endgültig berücksichtigt, ohne dass eine mögliche Liebhaberei ausgeschlossen war. Im Interesse einer besseren Fachaufsicht hat der Rechnungshof eine Änderung des Zeichnungsrechts empfohlen.

626.
*Fachlich unbe-
gründete Nach-
giebigkeit bei
Einwendungen der
Steuerpflichtigen*

*Fachaufsicht
durch Geschäfts-
gangsvermerke
der Sachgebiets-
leitungen verbes-
sern*

Schließlich ist der Rechnungshof auf verschiedene Fälle gestoßen, in denen die Finanzämter die Gewinnerzielungsabsicht von Steuerpflichtigen nach abschließender Prüfung verneinten oder zu verneinen beabsichtigten, dann aber ohne Rücksicht auf die Qualität der Argumente den Konflikt scheuten, wenn die Steuerpflichtigen Einwendungen erhoben und insofern ein aufwendiger Rechtsstreit nicht ausgeschlossen war. Der Rechnungshof hat gefordert, die Fachaufsicht auch in dieser Hinsicht zu verbessern. Neben einer entsprechenden Anleitung der Bearbeiterinnen und Bearbeiter sollten die Sachgebietsleitungen dazu angehalten werden, eingehende Schriftsätze von Steuerpflichtigen, die Äußerungen zur Gewinnerzielungsabsicht enthalten, mit einem Geschäftsgangsvermerk zu versehen, der eine Kenntnisnahme des späteren Bearbeitungsergebnisses gewährleistet.

Prüfung der Betriebsausgaben

627. In potenziellen Liebhabereifällen ist die Prüfung der geltend gemachten Betriebsausgaben von wesentlicher Bedeutung. Zum einen kann die Nichtanerkennung geltend gemachter Betriebsausgaben dazu führen, dass sich der erklärte Verlust in einen Gewinn wandelt und der Frage nach der Gewinnerzielungsabsicht der Steuerpflichtigen insoweit der Boden entzogen wird. Zum anderen ist bei Zweifeln an der Gewinnerzielungsabsicht der Steuerpflichtigen, die zu einer insoweit vorläufigen Steuerfestsetzung führen, keineswegs sicher, dass es dem Finanzamt bei abschließender Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht gelingt, sich mit einer gegebenenfalls negativen Einschätzung durchzusetzen. Käme es dazu, dass die Gewinnerzielungsabsicht und damit die geltend gemachten Verluste endgültig anerkannt werden müssten, wäre es problematisch, wenn nicht zuvor geprüft worden wäre, ob die zugrunde liegenden Ausgaben tatsächlich in vollem Umfang betrieblich veranlasst waren. Das gilt insbesondere für Ausgaben, die von der privaten in die betriebliche Sphäre verlagert worden sein könnten (Raumkosten, Telefonkosten, Kosten der Kraftfahrzeugnutzung usw.).
628. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geltend gemachten Betriebsausgaben in aller Regel ungeprüft bleiben. Er hat die Versäumnisse beanstandet und angesichts der für potenzielle Liebhabereifälle typischen Nähe zur privaten Sphäre eine deutlich intensivere Prüfung der erklärten Betriebsausgaben gefordert.

Geltend gemachte Betriebsausgaben intensiver prüfen

Liebhaberei im Massengeschäft der Finanzämter

629. Die bei der Prüfung potenzieller Liebhabereifälle erforderliche Zusammenschau verschiedener Indizien und ihre Bewertung binden Kapazitäten, auf die die Finanzämter angesichts der dort zu bewältigenden Fallmengen nicht eingerichtet sind. Entscheidungen, die dem Steuerpflichtigen die Gewinnerzielungsabsicht absprechen, sind streitanfällig, weil eine wertende Gesamtschau von Indizien eine Vielzahl von Angriffsflächen bietet. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Suche nach einer massenverfahrenstauglichen Lösung des Liebhabereiproblems² ist auch für den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg überfällig. Der Rechnungshof hat in dieser Hinsicht die in Österreich geltende Liebhabereiverordnung als Beispiel für konkretere rechtliche Vorgaben thematisiert und angeregt, deren Eignung zur Entlastung der Sachbearbeitung in den Finanzämtern zu prüfen.

Liebhabereifälle überfordern Massenverwaltung

Optionen zur besseren Handhabung der Liebhabereifälle prüfen

² Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 34.3.

Stellungnahme der Verwaltung

630. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich anerkannt. Auch wenn die Bearbeitung der Liebhabereifälle kompliziert, arbeitsaufwendig und streitanfällig sei, müsse versucht werden, die im Grunde nur durch Einzelfallentscheidung lösbaren Fälle durch verwaltungsseitige Vorgaben und Hilfsmittel soweit wie möglich zu schematisieren und zu katalogisieren. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Vorschläge des Rechnungshofs prüfen und – soweit nach ihrer Auffassung sachdienlich und möglich – umsetzen. Mit der Frage, ob und in welcher Form eine allgemeine Arbeitsanleitung wie auch verbindliche Vorgaben sinnvoll und zweckmäßig seien, solle sich eine aus Vertretern der Finanzbehörde und der Finanzämter bestehende Arbeitsgruppe befassen. Auch über Möglichkeiten einer Optimierung des maschinellen Risikomanagements für Liebhabereifälle solle beraten werden. Schließlich werde die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – den Finanzämtern vorschlagen, das Thema „Liebhaberei“ zum Gegenstand der jährlichen Multiplikatorenschulungen zu machen.

Eine Regelung des Steuerrechts der Liebhaberei nach dem Vorbild der österreichischen Liebhabereiverordnung werde nach erster Einschätzung nicht zu einer durchgreifenden Lösung der mit der Fallbearbeitung verbundenen praktischen Probleme führen. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – beabsichtige deshalb in dieser Hinsicht keine weitergehenden Aktivitäten.

Bewertung durch den Rechnungshof

631. Der Rechnungshof begrüßt die prinzipielle Handlungsbereitschaft der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, ohne dass im gegenwärtigen Zeitpunkt schon über konkrete Konsequenzen entschieden worden ist. Zu Differenzen im Detail hat sich der Rechnungshof im Rahmen des Prüfungsverfahrens geäußert. Hinsichtlich der österreichischen Liebhabereiverordnung hat er die Darlegungen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zur Kenntnis genommen. Er hält seine Anregung aufrecht, Verbesserungen für die Sachbearbeitung in den Finanzämtern auch mithilfe von Veränderungen der rechtlichen Vorgaben herbeizuführen. Wenn die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – insoweit dem konkreten Vorschlag nicht folgen möchte, sollte sie – angesichts der auch von ihr eingeräumten Probleme bei der Fallbearbeitung – im Rahmen ihrer ministeriellen Kompetenz zusammen mit den übrigen Ländern und dem Bund besser geeignete Lösungen entwickeln.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Lohnsteuer-Außenprüfung in den Hamburger Regionalfinanzämtern

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Zahl der Lohnsteuer-Außenprüfungen ist zum Teil deutlich niedriger, als sie nach der Personalausstattung sein müsste. Zwischen den Finanzämtern bestehen insoweit erhebliche Unterschiede. Ob eine Lohnsteuer-Außenprüfung in Angriff genommen wird, sollte sich stärker nach dem Risiko etwaiger Steuerausfälle als nach dem Prinzip periodischer Prüfung richten.

Die Gesamtorganisation der Lohnsteuer-Außenprüfung in Hamburg sollte auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Die Darstellung der Lohnsteuer-Außenprüfung im Wirtschaftsplan der Steuerverwaltung wie auch die entsprechenden Zielvereinbarungen mit den Finanzämtern bedürfen der Verbesserung.

632. Bei den Einkünften aus nicht selbstständiger Arbeit wird die Einkommensteuer durch Abzug vom Arbeitslohn erhoben (Lohnsteuer). Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Lohnsteuer für Rechnung des Arbeitnehmers bei jeder Lohnzahlung vom Arbeitslohn einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Im Jahr 2011 betrug der Anteil der Lohnsteuer an den Hamburger Steuereinnahmen 28 %.
633. Von der Lohnsteuer-Außenprüfung sind alle Arbeitgeber betroffen, die im Bezirk eines Finanzamts ihre Betriebsstätte unterhalten. Vorrangig wird geprüft, ob sämtliche Arbeitnehmer erfasst und alle zum Arbeitslohn gehörigen Einnahmen dem Steuerabzug unterworfen wurden.

In Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitnehmer werden die Betriebsstätten vier verschiedenen Größenklassen zugeordnet. Für jede Größenklasse gilt ein bestimmter Prüfungsturnus, innerhalb dessen eine Betriebsstätte mindestens einmal zu prüfen ist. Aus der Zahl der in jeder Größenklasse erfassten Betriebsstätten und dem jeweiligen Prüfungsturnus ergibt sich, welche Zahl von Betriebsstätten innerhalb eines Jahres zu prüfen ist.

Personalausstattung und Bewältigung des jährlichen Arbeitspensums

Gesamtbild der Hamburger Steuerverwaltung

634. Der Personalbedarf wird auf der Grundlage der Zahl der jährlich zu prüfenden Betriebsstätten, der Jahresarbeitskapazität eines Lohnsteuer-Außenprüfers und des durchschnittlichen Zeitbedarfs je Prüfung ermittelt und war Ende 2011 zu 99 % gedeckt. Die Personalausstattung der Regionalfinanzämter hätte demnach ausgereicht, um das Jahrespensum zu schaffen.
635. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde dieses Ziel in aller Regel dennoch verfehlt. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist den möglichen Ursachen – methodische Fehler bei der von Rheinland-Pfalz und Bayern übernommenen Ermittlung des durchschnittlichen Zeitbedarfs je Prüfung oder Effizienzdefizite Hamburgs im Vergleich zu diesen Ländern – bislang nicht nachgegangen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gründe für die teilweise deutlichen Zielverfehlungen zu analysieren und die Istdaten künftig regelmäßiger und rechtzeitig mit den entsprechenden Solldaten abzugleichen.
636. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – teilt die Auffassung, dass die personalwirtschaftlich möglichen Ziele auch erreicht werden sollten. Sie sieht die Probleme vorrangig bei Effizienzdefiziten. So führten Mängel bei der elektronischen Verarbeitung der von den Unternehmen bereitgestellten Daten sowie veraltete Arbeitsmittel zu einem erhöhten Zeitverbrauch. Um Abhilfe zu schaffen, sei eine Arbeitsgruppe gebildet worden. Unabhängig davon werde die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – künftig ein stärkeres Augenmerk auf etwaige Abweichungen der tatsächlichen Prüfungszahlen vom jeweiligen Jahrespensum richten.

Jahrespensum trotz ausreichender Personalausstattung nicht erreicht

Ursachen von Zielverfehlungen klären

Stark voneinander abweichende Arbeitsergebnisse in den Finanzämtern

Rahmenbedingungen analysieren und Best-Practice-Ansatz nutzen

Ämtervergleich

637. Bei einem vom Rechnungshof durchgeführten Vergleich der einzelnen Finanzämter hat sich gezeigt, dass die Arbeitsergebnisse teilweise stark voneinander abwichen. Während in Einzelfällen mehr Betriebsstätten geprüft wurden als rechnerisch Personal zur Verfügung stand, gab es andere Ämter, in denen das der Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegte Prüfungssoll zumindest in einzelnen Größenklassen bei Weitem nicht erreicht wurde. Auch hier ist die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – den Ursachen nicht nachgegangen. Um dies nachzuholen, sollte ermittelt werden, welche organisatorischen Rahmenbedingungen die Zügigkeit der Prüfungen beeinflussen und die beobachtete Streuung hervorrufen. Darauf aufbauend könnten in einem Best-Practice-Ansatz Erkenntnisse zur Optimierung der Verhältnisse in den weniger gut positionierten Finanzämtern gewonnen und zur Grundlage eines entsprechenden Veränderungsprozesses gemacht werden.

638. Die vorgenannten Leistungsunterschiede stehen mit der derzeitigen Praxis der Zielvereinbarungen im Zusammenhang, in denen sich die auf den Zeitwerten der Personalbedarfsberechnung gründenden Erledigungserwartungen nicht niederschlagen. Der Rechnungshof hat für die Finanzämter die Bestimmung langfristiger, den personalwirtschaftlichen Ausgangsdaten Rechnung tragender Ziele gefordert. Solche langfristigen Ziele könnten einem gegebenenfalls mehrjährigen Prozess die erforderliche Perspektive geben und unmittelbar auf die jährliche Vereinbarung von Teilzielen einwirken.
639. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will den Ursachen für die unterschiedlichen Arbeitsergebnisse der einzelnen Finanzämter nachgehen, den Prozess der Zielfindung klarer gestalten und die Ziele selbst plausibler definieren.

Langfristige Ziele bestimmen und jährliche Teilziele vereinbaren

Effizienz des Personaleinsatzes

640. Das tradierte Grundkonzept einer periodischen Prüfung sämtlicher Betriebsstätten zusammen mit einer darauf abgestimmten Personalausstattung bietet kaum Anreize für eine risikoorientierte Fallauswahl. Die Quote ergebnisloser Lohnsteuer-Außenprüfungen (Nullfallquote) wie auch der damit verbundene anteilige Ressourcenverbrauch (Nullfallzeitquote) ist deshalb hoch. Im Durchschnitt aller Ämter wurden 40 % aller Lohnsteuer-Außenprüfungen unter Einsatz eines Fünftels der Gesamtarbeitszeit ohne ein steuerliches Mehrergebnis abgeschlossen.
641. Der Rechnungshof hat empfohlen, den bisherigen Grundsatz periodischer Prüfung aller Betriebsstätten zur Disposition zu stellen und sich auf Betriebsstätten mit eher ungünstiger „Compliance“¹ und entsprechendem Risikopotenzial zu konzentrieren. Darüber hinaus sollte Hamburg in den Strukturen des Vorhabens KONSENS² auf die Entwicklung eines IT-Verfahrens dringen, das die risikoorientierte Auswahl von Fällen für die Lohnsteuer-Außenprüfung unterstützt. Bis zur Praxisreife eines solchen Verfahrens sollten Daten zur Beurteilung der Compliance des Arbeitgebers und zu sonstigen fallspezifischen Risiken in konventioneller Form zusammengetragen und genutzt werden.
642. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Anregungen aufnehmen und prüfen, ob und inwieweit eine risikoorientierte Fallauswahl zu einer Minderung der Nullfallquote führen könnte. Ein IT-Verfahren zur Unterstützung einer risikoorientierten Auswahl von Fällen für die Lohnsteuer-Außenprüfung sei allerdings nicht vor Ende 2015 zu erwarten.

Kaum Anreize für risikoorientierte Fallauswahl

40 % aller Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis

Lohnsteuer-Außenprüfungen auf Betriebsstätten mit ungünstiger „Compliance“ konzentrieren

Risikoorientierte Fallauswahl erleichtern

¹ Compliance bezeichnet in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des Steuerpflichtigen zu kooperativem Verhalten gegenüber der Steuerverwaltung.

² **Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.**

Lohnsteuer-Außenprüfung in der Aufbauorganisation der Hamburger Steuerverwaltung

Neuordnung auf Ebene der Finanzämter

643. Das gegenwärtige Organisationsmodell einer teilweisen Zuständigkeitskonzentration der Lohnsteuer-Außenprüfung ist seit seinen Anfangstagen im Grundsatz unverändert geblieben. Die konkrete Ausformung ist angesichts einer Reihe von Änderungen in der Organisation der Hamburger Steuerverwaltung nicht mehr sachlich begründet. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der festgestellten Mängel hat der Rechnungshof empfohlen, die Organisation der Lohnsteuer-Außenprüfung insgesamt einer Revision zu unterziehen und hierfür Vorschläge unterbreitet.
- Gesamtorganisation der Lohnsteuer-Außenprüfung in Hamburg überholt*
644. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich akzeptiert. Sie will das derzeitige Organisationsmodell überprüfen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse wie auch die Hinweise des Rechnungshofs zu einer Neuordnung zentraler Zuständigkeiten im Rahmen der Arbeitsplanung berücksichtigen.

Neuordnung in der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

645. Die Fachaufsicht hinsichtlich der Umsatzsteuersonderprüfung und der Lohnsteuer-Außenprüfung wurde über lange Zeit von den jeweiligen Fachreferaten wahrgenommen. Vor einigen Jahren wurde die Fachaufsicht hinsichtlich der Umsatzsteuersonderprüfung auf das Betriebsprüfungsreferat verlagert. Der Rechnungshof hat angeregt, auch die Fachaufsicht für die Lohnsteuer-Außenprüfung auf das Betriebsprüfungsreferat zu verlagern, um die Außenprüfungsdienste der Regionalfinanzämter und des Finanzamts für Großunternehmen aus einer Hand steuern zu können und den entsprechenden Erfahrungsvorsprung des Betriebsprüfungsreferats zu nutzen. Leichter als im derzeitigen dualen System könnten spartenübergreifend Schwerpunkte gesetzt oder Branchenprüfungen im Verbund von Betriebsprüfung und Lohnsteuer-Außenprüfung organisiert werden.
- Fachaufsicht für die Lohnsteuer-Außenprüfung auf das Betriebsprüfungsreferat verlagern*
- Erfahrungsvorsprung des Betriebsprüfungsreferats nutzen*
646. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält der Anregung des Rechnungshofs entgegen, dass die Lohnsteuer-Außenprüfung stärker als die Betriebsprüfung oder die Umsatzsteuersonderprüfung mit dem jeweiligen Steuerfachbereich verzahnt sei. Außerdem müsse die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – auch auf eine ausgewogene Arbeitsbelastung der Referate achten.
647. Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht, weil die Verzahnung von prüfungsspezifischen Regelungen und sonstigen Vorgaben des einschlägigen Steuerrechts bei der Lohnsteuer-Außenprüfung nicht ausgeprägter als bei der Betriebsprüfung oder der Umsatzsteuersonderprüfung ist. Der Notwendigkeit einer ausgewogenen Arbeitsbelastung in den Organisationseinheiten der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – kann mit anderen Mitteln Rechnung getragen werden und sollte nicht einer einheitlichen Steuerung der Außenprüfungsdienste entgegenstehen.

Planwerte für die Lohnsteuer-Außenprüfung

648. Der Wirtschaftsplan des Aufgabenbereichs 281 – Steuerwesen – weist Ergebnis- und Planwerte zur Zahl der Lohnsteuer-Außenprüfungen und zum Gesamtbetrag der Mehrergebnisse aus. Das im Hinblick auf die zu bewilligenden Haushaltsmittel abzugebende Leistungsversprechen des Senats gegenüber der Bürgerschaft muss hingegen auf eine effektive und effiziente Lohnsteuer-Außenprüfung gerichtet sein. Der Wirtschaftsplan sollte deshalb vorrangig Ergebnis- und Planwerte zum statistischen Prüfungsturnus (Effektivitätskriterium) sowie zum durchschnittlichen Mehrergebnis pro Prüfer (Effizienz-kriterium) darstellen.
649. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Optimierung anlässlich der Konzeption des nächsten Plans 2015/2016 angeregt und klargestellt, dass eine steuerungsrelevante Kennzahl nicht mit dem Steuerungsinstrument selbst gleichzusetzen sei. Das durchschnittliche Mehrergebnis pro Prüfer sei zwar nicht direkt, wohl aber indirekt steuerbar, weil bei Bedarf auf der Ebene der Fallauswahl oder des vorzeitigen Abbruchs unergiebigere Prüfungen reagiert werden müsste.
650. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will der Empfehlung des Rechnungshofs nicht folgen. Der statistische Prüfungsturnus sei keine relevante Steuerungsgröße, weil er die Vorstellung einer ungewollten zeitlich linearen Abarbeitung der zu prüfenden Fälle vermittele. Das durchschnittliche Mehrergebnis pro Prüfer könne nicht gesteuert werden. Nur direkt steuerbare Kennzahlen wie die Zahl der Lohnsteuer-Außenprüfungen sollten Gegenstand eines Leistungsversprechens gegenüber der Bürgerschaft sein. Auf die Darstellung des insgesamt erzielten Mehrergebnisses komme es wegen ihrer „Budgetrelevanz“ an. Angaben zum Mehrergebnis je Prüfer könnten zu vorschnellen Schlüssen hinsichtlich des Produktivitätsniveaus verleiten.
651. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es für die Bürgerschaft darauf ankommt, die Effektivität und die Effizienz der Steuerverwaltung beurteilen zu können. Es ist insofern unerheblich, ob die Kennzahl selbst als Instrument zur Steuerung der Lohnsteuer-Außenprüfung genutzt werden kann oder es eines gesonderten Instruments bedarf, um die Lohnsteuer-Außenprüfung so zu steuern, dass das Effektivitäts- wie auch das Effizienz-kriterium erfüllt wird.

Kennzahlen zur Lohnsteuer-Außenprüfung revidieren

Effektive und effiziente Lohnsteuer-Außenprüfung als Gegenstand des Leistungsversprechens

Die von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – angeführte Gefahr einer Fehldeutung des statistischen Prüfungsturnus hält der Rechnungshof schon angesichts der Bezeichnung für eher gering. Im Übrigen spricht dies nicht gegen die Eignung als Effektivitätskriterium. Entscheidend ist, dass sich aus dem entsprechenden Kennzahlwert ableiten lässt, welcher Anteil der Betriebsstätten im jeweiligen Berichtsjahr geprüft worden ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Tarifbegünstigung für Unternehmen bei der Einkommensteuer

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Zur steuerlichen Begünstigung von Einzelunternehmern und Personengesellschaften, die im internationalen Wettbewerb stehen, ist mit § 34a Einkommensteuergesetz eine komplizierte Rechtsnorm geschaffen worden. In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle hat der Rechnungshof Bearbeitungsmängel festgestellt.

Neben der Notwendigkeit, fachliche Defizite zu beseitigen und das Verfahren zu optimieren, sollte das rechtstechnische Konzept der Steuerentlastung überprüft werden. Eine Steuerbegünstigung mit dauerhaftem Nachversteuerungsvorbehalt führt strukturell zu erheblichen Vollzugsproblemen.

652. Nach § 34a des Einkommensteuergesetzes (EStG) können Steuerpflichtige, die ein Einzelunternehmen führen oder an einer Personengesellschaft beteiligt sind, beantragen, dass der Gewinn, soweit er im Unternehmen verbleibt (Thesaurierung), einem besonderen Steuersatz unterworfen wird. Diese Begünstigung wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2008 eingeführt, um Einzelunternehmer und Personengesellschaften nicht schlechter zu stellen als Körperschaften, für die der Steuersatz zum selben Zeitpunkt signifikant gesenkt wurde. Beide steuerlichen Änderungen sollen Nachteilen im internationalen Wettbewerb entgegenwirken. Die Begünstigung ist jedoch nicht endgültig, weil eine Nachversteuerung stattfindet, soweit in einem späteren Jahr die Entnahmen der steuerpflichtigen Person höher sind als der in diesem Jahr erwirtschaftete Gewinn und der überschießende Betrag aus dem tarifbegünstigt versteuerten Gewinn eines Vorjahres finanziert worden ist.
653. Unter Steuerberatern ist die Regelung umstritten, weil der Planungsaufwand hoch ist. Die Finanzämter stehen vor der Herausforderung, dass nicht nur eine ordnungsgemäße Antragsbearbeitung, sondern auch die gegebenenfalls erforderliche Nachversteuerung tarifbegünstigt versteuerter Gewinne gewährleistet sein muss.
654. In Hamburg wurden bis Dezember 2012 insgesamt 273 Einkommensteuerfälle gezählt, in denen nach entsprechendem Antrag thesaurierte Gewinne in Höhe von fast 496 Mio. Euro tarifbegünstigt besteuert wurden. Davon hat der Rechnungshof 28 Fälle, also etwa 10 % des Gesamtbestands, geprüft. In weiteren 140 Fällen hatten die Finanzämter die für die Tarifiermittlung erforderlichen

Besteuerungsgrundlagen gesondert und gegebenenfalls auch einheitlich festgestellt. In diesem Segment ist der Rechnungshof zwölf Fällen auf den Grund gegangen.

In mehr als der Hälfte der geprüften Steuerfälle hat der Rechnungshof Bearbeitungsmängel festgestellt.

Feststellungen zur Sachbearbeitung

Anträge auf Tarifbegünstigung und vorbereitende Feststellung von Besteuerungsgrundlagen

655. Die Überprüfung von Angaben der Antragsteller oder der Feststellungsbeteiligten¹ sowie die Aufklärung steuerrelevanter Sachverhalte hat in verschiedener Hinsicht Anlass zur Kritik gegeben. So wurden nicht entnommene Gewinne dem niedrigeren Steuersatz unterworfen, obgleich die Höhe des begünstigt zu steuernden Gewinns offengelassen oder sogar ausdrücklich mit 0 Euro angegeben worden war. In anderen Fällen führte offenbar Flüchtigkeit dazu, dass relevante Daten nicht erfasst wurden. Dadurch kam es in Feststellungsfällen zu einer unrichtigen Berechnung des jeweiligen maximalen Begünstigungsbetrags. Im Fall eines Einzelunternehmers wurde die Einkommensteuer um 87.000 Euro zu niedrig und der nachversteuerungspflichtige Betrag um 675.000 Euro zu hoch festgesetzt. Weitere Fälle waren dadurch gekennzeichnet, dass angesichts einer beabsichtigten Feststellung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung trotz Unvollständigkeit der Erklärung von vornherein auf jegliche Sachbearbeitung verzichtet wurde. Schließlich war die Berechnung des nicht entnommenen Gewinns oftmals fehlerhaft, weil einzelne Bearbeiterinnen und Bearbeiter mit der Rechtslage nicht hinreichend vertraut waren.
- Begünstigungsanträge um- und fehlgedeutet*
- Relevante Daten nicht erfasst*
- Nicht entnommene Gewinne fehlerhaft berechnet*
656. Der Rechnungshof hat die Fehler als Indiz für eine zumindest teilweise nicht mehr ausreichende Qualitätssicherung im Steuerfestsetzungs- bzw. im Feststellungsverfahren gewertet. Diesem Mangel sollte durch Schlusszeichnung der zuständigen Sachgebietsleitung entgegengewirkt werden. Außerdem sollte die Berechnung des nicht entnommenen Gewinns durch entsprechende Hinweise verdeutlicht werden.
- Qualitätssicherung verbessern*

Erfassung nachversteuerungsrelevanter Sachverhalte

657. Die Erfassung nachversteuerungsrelevanter Sachverhalte war unzureichend. Von Sonderfällen abgesehen fehlte es an Angaben, aufgrund derer die Bearbeiterinnen oder Bearbeiter schon anhand der Steuererklärung hätten erkennen können, ob ein Nachversteuerungstatbestand erfüllt war. Wegen der Formulargestaltung wird insbesondere der oben angesprochene Grundfall des Entnahmenüberhangs nicht transparent. Da die Bearbeiterinnen und
- Erfassung nachversteuerungsrelevanter Sachverhalte unzureichend*

¹ Bei der Beteiligung einer steuerpflichtigen Person an einer Personengesellschaft muss eine gesonderte und einheitliche Feststellung der zur Antragsbearbeitung nötigen Besteuerungsgrundlagen vorliegen.

*Erklärungs-
vordrucke verfahrensgerecht
optimieren*

Bearbeiter angesichts der massenhaften Bearbeitung von Steuererklärungen darauf angewiesen sind, dass sich relevante Sachverhalte schon aus der Steuererklärung und nicht erst aus der Zusammenschau sonstiger Unterlagen ergeben, hat der Rechnungshof eine Vervollständigung der einschlägigen Erklärungsvordrucke sowie IT-gestützte Hinweise bei Unvollständigkeit der Angaben empfohlen.

Fehlende Feststellung der erforderlichen Besteuerungsgrundlagen

658.
Keine hinreichende Verzahnung von Feststellungs- und anschließend Besteuerungsverfahren

Bei Einzelunternehmern mit auswärtigem Betrieb sowie Mitunternehmern hat der Rechnungshof festgestellt, dass nicht entnommene Gewinnanteile auch ohne die erforderliche formelle Feststellung der Besteuerungsgrundlagen begünstigt wurden. Dem Aufwand, beim Betriebsfinanzamt nachträglich ein Feststellungsverfahren zu initiieren, gingen die für die Besteuerung der Gesellschafter zuständigen Finanzämter in aller Regel aus dem Wege.

Um das Zusammenspiel von gesellschaftsbezogenem Feststellungsverfahren und gesellschaftsbezogener Antragsverfahren zu verdeutlichen, hat der Rechnungshof empfohlen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine geeignete Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Modalitäten der Antragstellung so zu ändern, dass die Anhängigkeit des insoweit notwendigen Feststellungsverfahrens nachzuweisen ist.

Konsequenzen für Organisation und Verfahrensgestaltung

659.
Fehlender Routine durch Zentralbearbeitung entgegenwirken

Die festgestellten Bearbeitungsmängel betreffen den jeweiligen Einzelfall und haben insofern unterschiedliche Ursachen. Häufig beruhen sie allerdings auf fehlender Routine, denn angesichts einer insgesamt geringen Fallzahl kommen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern eher selten mit der Tarifbegünstigung für nicht entnommene Gewinne in Berührung. Der Rechnungshof hat angeregt, die Bearbeitung von Anträgen auf Tarifbegünstigung des nicht entnommenen Gewinns wie auch die Feststellung der entsprechenden Besteuerungsgrundlagen zu zentralisieren und gegebenenfalls bei einer einzigen Person zu konzentrieren.

660.
Einführung des § 34a EStG ohne ausreichende Verfahrensanalyse

Die mehrfache Umgestaltung der Erklärungsvordrucke zeigt, dass die administrative Umsetzung der in § 34a EStG enthaltenen Regelungen offenbar auf Schwierigkeiten stieß und eine ausreichende Verfahrensanalyse fehlte. Eine sachlich richtige und für das Massenverfahren zweckmäßige Vordruckgestaltung ist von grundlegender Bedeutung für eine effiziente Bewältigung der Steuerfestsetzungsverfahren. Im Interesse einer von vornherein reibungslosen Bearbeitung von Steuererklärungen und Annexanträgen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass derartige Unvollkommenheiten bei der Einführung neuer Steuertatbestände vermieden werden müssen.

Konsequenzen auf gesetzlicher Ebene

661. Die Feststellungen zeigen, dass § 34a EStG nicht nur für die steuerpflichtigen Personen, sondern auch für die Steuerverwaltung eine erhebliche Herausforderung darstellt. Strukturell wird der Vollzug der Tarifbegünstigung vor allen Dingen dadurch belastet, dass ein Begünstigungsantrag nie zu materiell endgültigen, sondern wegen der potenziellen Nachversteuerung nicht entnommener Gewinne stets nur zu vorläufigen Ergebnissen führt. Dies macht eine permanente Nebenrechnung erforderlich, die zwar durch jährliche Feststellungsbescheide periodisch zu verbindlichen Statusausweisen führt, aber dennoch aufwendig ist und die Gefahr einer langfristigen Fortführung anfänglicher Fehler hinsichtlich der Bestimmung des nachversteuerungspflichtigen Betrags in sich birgt.
- Mit welchen Schwierigkeiten die Steuerverwaltung in diesem Kontext zu kämpfen hatte, hat sich insbesondere daran gezeigt, dass es erst zweieinhalb Jahre nach Verabschiedung des die Tarifbegünstigung regelnden Gesetzes gelang, die nötige IT-Unterstützung bereitzustellen. Auch wenn unzureichende Programmierkapazitäten ihren Teil zu der Verzögerung beigetragen haben, ändert dies nichts an der Komplexität der Programmieraufgabe als solcher.
- Permanente Nebenrechnung erforderlich*
- IT-Unterstützung erst zweieinhalb Jahre nach Gesetzesbeschluss verfügbar*
662. Wenn es dem Gesetzgeber darum ging, auch für die im internationalen Wettbewerb stehenden Einzelunternehmer und Personengesellschaften günstigere steuerliche Standortbedingungen zu schaffen, wäre es nicht zwingend gewesen, dieses Anliegen mithilfe einer auf Dauer unter Nachversteuerungsvorbehalt stehenden Tarifbegünstigung zu verwirklichen. Zur Vermeidung einer Schlechterstellung von bilanzierenden Einzelunternehmern und Personengesellschaften gegenüber Kapitalgesellschaften wäre es konsequenter gewesen, eine echte Gleichstellung herbeizuführen und es ersteren zu ermöglichen, sich auf Antrag wie eine Kapitalgesellschaft besteuern zu lassen (Optionsmodell). Jedes Steuerfestsetzungsverfahren wäre dann ohne Verzahnung mit früheren Verfahren abschließbar gewesen.
- Optionsmodell als Alternative*
663. Auch wenn es letztlich auf politische Opportunitäten zurückzuführen ist, dass das Optionsmodell im Vermittlungsverfahren zum Steuersenkungsgesetz 2000 scheiterte und an seiner Stelle später das Modell einer Tarifbegünstigung nicht entnommener Gewinne zum Zuge kam, sollte bei Erfolg versprechender Gelegenheit nicht darauf verzichtet werden, die strukturellen Vollzugsprobleme einer unter Nachversteuerungsvorbehalt stehenden Tarifiermäßigung zu thematisieren und Alternativen zur Diskussion zu stellen. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ein entsprechendes Vorgehen im Zusammenwirken mit den obersten Finanzbehörden des Bundes und der übrigen Länder empfohlen.
- Strukturelle Probleme thematisieren und Alternativen zur Diskussion stellen*

Stellungnahme der Verwaltung

664. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – teilt die grundsätzliche Einschätzung des Rechnungshofs, dass es sich bei der Tarifiermäßigung gemäß § 34a EStG um eine äußerst komplizierte und darüber hinaus schwer administrierbare Vorschrift mit überschaubarem Anwendungsbereich handelt. Es müsse versucht werden, die wegen ihrer komplizierten Ausgestaltung fehleranfällige Regelung durch verwaltungsseitige Maßnahmen handhabbar zu machen und die festgestellten Bearbeitungsmängel möglichst weitgehend einzudämmen. Dazu will sie die Feststellungen des Rechnungshofs im Rahmen einer Dienstbesprechung mit Vertreterinnen und Vertretern der Finanzämter thematisieren. Der Sachgebietsleitung generell die Schlusszeichnung von Steuerfestsetzungen vorzubehalten, die den Anwendungsbereich des § 34a EStG berühren, gehe wegen der geringen Fallzahl, der überschaubaren haushaltsmäßigen Auswirkungen und der Bestrebungen, das Zeichnungsrecht länderübergreifend zu vereinheitlichen, möglicherweise über das notwendige Maß hinaus. Darüber hinaus gebe es im Rahmen des maschinellen Risikomanagements Prüfhinweise für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter sowie für die Sachgebietsleitung.
665. Die Anregungen zur Optimierung der Vordrucke will die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – an die hierfür zuständige Bund-Länder-Kommission herantragen. Eine Konzentration der Bearbeitung von Steuererklärungen mit Bezügen zu § 34a EStG bei einzelnen Zentralbearbeiterinnen oder -bearbeitern sei im Gefüge der Geschäftsverteilung problematisch und nur als ultima ratio denkbar.
666. Nach Auffassung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – könne wegen der Entscheidung, die der Gesetzgeber erst vor wenigen Jahren getroffen habe, dahinstehen, ob das Optionsmodell geeigneter wäre. Für sie bestehe gegenwärtig kein Anlass, auf steuerpolitischer Ebene initiativ zu werden und die derzeitige Regelung isoliert infrage zu stellen. Nicht ausgeschlossen sei aber, dass die Tarifbegünstigung für thesaurierte Gewinne im Rahmen einer weiteren Unternehmensteuerreform auf den Prüfstand komme.

Bewertung durch den Rechnungshof

667. Der Rechnungshof begrüßt die grundsätzliche Übereinstimmung im Urteil über die Kompliziertheit der Rechtsnorm und die daraus resultierenden Anwendungsprobleme wie auch die Andeutung, einer Überprüfung der Tarifbegünstigung für thesaurierte Gewinne von Einzelunternehmern und Personengesellschaften im Rahmen einer weiteren Unternehmensteuerreform aufgeschlossen gegenüberzustehen.

Im Rahmen der kurzfristig realisierbaren Maßnahmen sollte sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – allerdings nicht nur auf die geplante Dienstbesprechung beschränken. Gerade wenn sie eine zentralisierte Bearbeitung einschlägiger Fälle ablehnt und es auch künftig an der nötigen Routine der Bearbeiterinnen und

Bearbeiter mangeln wird, kommt es darauf an, dass eine Arbeitsanleitung zur Verfügung steht und insofern mehr als nur das Protokoll einer Dienstbesprechung angeboten wird. Auch haben sich dem Rechnungshof die Vorbehalte gegenüber einer Änderung des Zeichnungsrechts nicht erschlossen. Weder werden die Sachgebietsleitungen bei kleinen Fallzahlen spürbar mehr belastet noch kann davon die Rede sein, dass die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Tarifbegünstigung überschaubar und damit nicht hinreichend gewichtig wären.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2012

Finanzbehörde

668. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2012 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem
- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2012,
 - Jahresabschluss 2012 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2012, Ergebnisrechnung und Anhang) und
 - Konzernabschluss 2012 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2012, Konzern-Ergebnisrechnung und Anhang)

am 10. Dezember 2013 veröffentlicht.¹

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2014 berichten.

Hamburg, den 9. Januar 2014

Dr. Stefan Schulz Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Joachim Mose Philipp Häfner Rolf Gläßner

Herr Dr. Schulz hat an den hier wiedergegebenen Prüfungsergebnissen zu dem Beitrag „Ortsumgehung Finkenwerder“ gemäß § 9 Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg nicht mitgewirkt.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10256 vom 10. Dezember 2013.